

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
PROJETS D'ORGANISATION
DE
L'EMPIRE BRITANNIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue, le 3 décembre 1917, à 2 heures

PAR

Pauline SEUVRE

« The war, with all its unhappiness and misery and
« destruction, had brought home to every Briton
« here and overseas what the Empire was; that its
« Constitution was built on freedom and honour
« and liberty. »

(M. FISHER)

Président : M. LESEUR, professeur
Suffragants { *MM. LARNAUDE, professeur*
SOUCHON professeur

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
15, Rue Racine (VI^e)

1917

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES
PROJETS D'ORGANISATION
DE
L'EMPIRE BRITANNIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue, le 3 décembre 1917, à 2 heures

PAR

Pauline SEUVRE



« The war, with all its unhappiness and misery and
« destruction, had brought home to every Briton
« here and overseas what the Empire was; that its
« Constitution was built on freedom and honour
« and liberty. »

(M. FISHER)

Président : M. LESEUR, professeur

Suffragants { *MM. LARNAUDE, professeur*
SOUCHON professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine (VI^e)

—
1917

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

« Je crois qu'une connaissance plus approfondie doit tendre à compléter notre entente et qu'elle fera entrer dans le domaine de la politique pratique ce magnifique rêve qui a enchanté les plus grands et les plus patriotes de nos hommes d'Etat, aussi bien dans la métropole qu'aux colonies, ce rêve de nous voir réaliser une union, au sein de laquelle des états libres, jouissant chacun de leurs institutions indépendantes, seront cependant inséparablement unis pour la défense d'intérêts communs et l'accomplissement d'obligations réciproques ».

(CHAMBERLAIN)

*Discours du Congrès des Chambres
de commerce, 1896.*

LES
PROJETS D'ORGANISATION
DE
L'EMPIRE BRITANNIQUE

INTRODUCTION

« There is no cement so powerful as that of
« kindred blood poured out in common cause. »
(JOHN A. COCKBURN)

Lorsque le 4 août 1914 l'Angleterre déclara la guerre à l'Allemagne et jeta dans la balance, avec sa formidable puissance maritime et financière, l'espoir d'un appoint futur de plusieurs millions d'hommes, on pouvait se demander — on l'a cru en Allemagne — si les colonies n'allaient pas profiter de l'occasion pour rompre les faibles liens qui les rattachaient à la métropole et refuser de la suivre dans une guerre qui avait été déclarée sans leur assentiment.

L'union des Dominions et de la mère-patrie n'était-elle pas bien précaire et n'allait-on pas assister à l'effondrement de l'Empire britannique ? L'éloignement du pouvoir central, la différence de races, autant de raisons pour les colonies de recouvrer une plus grande liberté.

« L'Empire britannique n'est pas un tout compact et homogène ; c'est un agrégat de parties qui ne se sont aucunement fondues et assimilées entr'elles et dont la constitution politique, la religion, les mœurs, le degré

d'autonomie, le centre de gravitation et les destinées probables varient à l'infini » (1).

On y retrouve des représentants de toutes les races juxtaposés aux émigrants anglo-saxons.

Aussi, pour certaines régions des Dominions, la langue, les mœurs et la religion diffèrent-elles complètement de la langue et des mœurs anglaises.

Au Canada, la population se compose de descendants d'Écossais, d'Anglais, d'Irlandais, de Suédois, et de Français.

Au Cap, la majeure partie des habitants est d'origine hollandaise: Ils ont conservé l'idiome national qui est admis dans le Parlement et les tribunaux où le droit romain hollandais est en vigueur. Ils se rattachent à l'église réformée néerlandaise.

En Australie, la population est de race anglo-saxonne, émigrants du Royaume-Uni ou fils d'émigrants. Mais, pour beaucoup d'entr'eux, nés dans le Commonwealth, la métropole, lointaine, disparaît dans le recul du passé. Les souvenirs qui les rattachent ne pèsent guère sur leur destinée, l'*alma mater* seule est leur patrie.

Quant à l'Inde, la délimitation entre les races y est encore plus nettement marquée ; d'un côté, les indigènes ; d'un autre, les Anglais, officiers, fonctionnaires ou commerçants, vivant côte à côte mais sans se mélanger ; en bons termes par nécessité, mais quelquefois hostiles, d'où de nombreuses causes de froissements.

Pour ces raisons ethnographiques et pour des raisons politiques que nous étudierons plus loin, tendances de plus en plus marquées des Dominions à l'autonomie, les Allemands avaient préjugé que l'Empire britannique s'effriterait au premier choc ; et, suivant la formule de Nietzsche

1. Boutmy, *l'Empire britannique* (Annales des sciences politiques, 1909).

« Celui qui ne veut pas tomber, je le pousse » (1), ils s'efforcèrent de toute leur énergie de détacher au moins un des rameaux du vieux tronc britannique.

« Que signifie la prise en possession de centaines d'îles et de milliers de territoires, dans toutes les parties du globe ? Il n'y a pas de puissance territoriale ou maritime capable de maintenir pour toujours un tel système d'occupation. Une bonne secousse, et la mosaïque mal jointe tombe en ruines. »

Cette opinion d'un professeur allemand était partagée par la classe dirigeante (2). Le général Bernhardi, qui convoitait l'Empire britannique avec des yeux d'héritier présomptif, considérait que, loin d'être un facteur de succès pour l'Angleterre en cas de guerre, cette immense agglomération de colonies serait un des meilleurs atouts dans le jeu de l'Allemagne. La pénétration pacifique et la propagande germanique auraient fait leur œuvre dans les Dominions, séduites par les bienfaits de la kultur, les sourires et la bouche en cœur de Michel.

Quelle comparaison possible entre l'empire colonial allemand, le triomphe du Prussianisme, avec la hiérarchie de gouverneurs sur gouverneurs, maintenue rigide ment par le pouvoir du sabre, et l'Empire britannique, groupe mal organisé, n'ayant pour se défendre qu'une « méprisable petite armée » et qui reste sous la domination anglaise, on ne sait pourquoi — par nonchalance peut-être —

D'après Bernhardi, les principes libéraux qui sont le fondement de l'Empire, n'ayant aucune virilité, indiquent tout au plus la faiblesse. Le colosse se dresse sur des pieds

1. Ainsi parlait Zarathoustra, p. 296.

2. Archibald Hurd, *British Empire after the war Fortnightly Review*, octobre 1916 ; Cf. Leroy-Beaulieu, *les nouvelles Sociétés anglo-saxonnes*, p. 441. « De cette variété résulte l'absence d'un gouvernement et une extraordinaire complexité dans la manière dont sont administrées les différentes possessions de l'Angleterre ».

d'argile ; une telle désorganisation, qui s'étaye non sur des canons et des glaives, mais sur des sentiments, doit infailliblement retourner en poussière au premier coup de clairon — et pourtant...

Le fil si ténu, si fragile en apparence, reliant la mère-patrie aux Dominions, est d'un métal qui ne rompt pas (1).

Non seulement il ne s'est pas brisé, mais le faisceau s'est resserré, les Dominions se sont loyalement groupés autour du Royaume-Uni pour faire face à l'ennemi.

Il y avait eu d'ailleurs des précédents, pendant la guerre du Transvaal. Les self governing colonies avaient envoyé des contingents pour combattre à côté des troupes continentales. L'Australie, la Nouvelle-Zélande (2), le Canada, avaient fourni ensemble 50.000 hommes. Mais cette fois l'effort fut immense.

Ce ne fut pas la mère-patrie qui entraîna les Dominions à sa suite (3) mais les Dominions offraient déjà leurs services à l'Angleterre tandis que le cabinet, à Downing-street, conscient de sa responsabilité, avait encore à prendre une décision.

Le Canada proposa, quatre jours avant la déclaration de guerre, d'envoyer des « forces considérables » comme troupes impériales. Le gouvernement canadien mit sous les ordres de l'Amirauté une flotte de 34 steamers pour le transport des troupes. Quatre jours avant la rupture, le premier ministre d'Australie déclara que le Commonwealth se tiendrait aux côtés de l'Angleterre « jusqu'au dernier homme et au dernier shilling » ; il offrait immédiatement l'envoi de 20.000 hommes, et des vaisseaux.

1. Cf. Chamberlain, « c'est un fil ténu (a slender thread) qui unit les colonies à l'Angleterre, mais je me souviens d'avoir visité des usines électriques où, à travers un fil ténu, il y avait un courant capable de faire mouvoir les machines les plus puissantes », nov. 1895.

2. Dans la guerre actuelle, la Nouvelle-Zélande (d'une population d'un peu plus de 1 million) a levé 100.000 hommes (Gal Smuts).

3. Archibald Hurd, *loc. cit.*

Le général Botha câbla, à Downing-street aux premières rumeurs de guerre : « Vous pouvez, en toute sécurité, retirer les troupes impériales, nous assurerons la défense des intérêts de l'Empire dans cette contrée (1) ».

L'Inde, suprême espoir des Allemands, dont le soulèvement devait être « le plus grand danger couru par l'Empire britannique » demandait à la Couronne, par l'entremise de chacun de ses rajahs. « Quels sont les ordres de sa Majesté ? »

Aussi Lord Lansdowne, ancien vice-roi, a-t-il pu dire à la Chambre des Lords : « Ce n'est pas un fait de peu d'importance que ces dirigeants (les maharajahs) supportant comme ils le font notre système indien, soient venus vers nous sans exception, donnant ainsi une preuve tangible de leur désir de nous aider (2). »

Cette contribution fut volontaire : volontaire de la part de la colonie, volontaire aussi de la part des citoyens qui s'engageaient (3).

On peut évaluer le nombre des contingents fournis par les Dominions, équipés et entretenus à leurs frais, à plus de 1 million d'hommes (4). Ils se disposent à en envoyer

1. « We secured peace and quiet in South Africa and to-day the german flag except in a small and fever-ridden district is not flying south to the equator... We must remember that unlike the other Dominions this work was done by a Dominion the majority of whose white population is not British but Dutch » (Gal Smuts, *Times*, 2 avril 1917).

2. Arch. Hurd, *loc. cit.*

3. Crazannés, *l'Empire britannique et la guerre européenne*, p. 201 et suivantes.

4. To day I can tell fewer than one million men in those Dominions have taken up arms for the Empire. The Canadian Expeditionary Force in Europe then numbered 75.000; to day I am proud to tell you that Canada has sent forth to aid the Allied cause more than 325.000 men. Our total enlistments exceed 400.000 and in the Canadian Expeditionary Force alone more than 300.000 men have left the shores of our Dominion. Their achievement under the sternest test has been splendidly worthy of the traditions wich are their heritage (Sir Rob. Borden, *Times*, 2 avril 1917). I am credibly informed that in proportion to her wide population the effort of Australia has been almost more magnificent. As regards the Empire of India,

davantage. Leur appoint financier ne fut pas négligeable, non plus que leur fabrication d'armes et de munitions ; cette industrie est devenue au Canada la plus importante du Dominion.

Les Allemands avaient compté sur des révoltes.

Aux Indes, elles avortèrent piteusement, et dans les régions restées sous la domination des princes indiens, ceux-ci levèrent des troupes pour les envoyer au front britannique.

Dans l'Afrique du Sud, à force d'or, les Allemands ayant réussi à amener un soulèvement de 7.000 rebelles, ce mouvement fut réprimé par le général Botha qui en profita pour conquérir la colonie allemande, voisine de l'Ouest Africain.

De ce loyalisme, de cette coopération apportée sans compter, la métropole peut être fière et reconnaissante.

Reconnaissante ? — non pas — ce serait faire injure aux Dominions.

Ils sont venus parce qu'ils ont considéré que c'était leur devoir strict et que, à l'heure du danger, ils devaient se tenir épaule contre épaule, se renvoyant de continent à continent, à travers les mers, le vieil appel maritime : « Ready, aye ready, all of us ».

Ils ont estimé que la lutte engageait les sujets du roi George V ; ils n'avaient pas moins à risquer que le reste du Royaume-Uni. Ils ne sont pas entrés en guerre pour la mère-patrie, mais pour l'Empire tout entier.

« Aucun politicien anglais, dit en substance un organe colonial (1), ne penserait à remercier l'Ecosse de son sacrifice.

L'Ecosse, depuis longtemps, doit partager les périls et

I cannot speak, but I can say, as one who has commanded thousands of Indian troops in one of our campaigns, that I never wish to command more loyal, braver, and better troop (Gal Smuts, *id.*)

1. The round table, march. 1917.

les intérêts du Royaume-Uni. Les expressions de la dépêche de M. Long (1) aux ministres des Dominions prouvent clairement que l'idée traditionnelle d'aide au vieux pays n'est pas dans l'esprit du cabinet de guerre actuel. Il donne la confirmation officielle de la solidarité de l'Empire britannique comme une puissante entité politique, réunissant pour la réussite de buts élevés, à titres égaux, le Royaume-Uni, les Dominions et l'Inde. »

La dévotion que les démocraties d'outre-mer ont témoignée à la cause de la Grande-Bretagne ne s'explique pas entièrement par « l'amour de la mère-patrie » ou par « la voix du sang » (2).

L'Angleterre n'est qu'une partie de l'Empire et de nombreux habitants des Dominions ne la connaissent que de nom. La grande majorité d'entre eux n'est même pas d'origine britannique. Les autres, les Anglo-Saxons, préféreraient se détacher de la métropole et renoncer à l'union plutôt que de voir leurs prérogatives de self-governments diminuées ou réduites, s'ils étaient placés dans l'alternative d'avoir à choisir entre le Commonwealth et une forme moins autonome du gouvernement local, ou bien entre la séparation d'avec la métropole et une liberté complète.

Les sentiments de loyalisme et d'affection envers le Royaume-Uni ont certainement pesé dans la balance le jour où les Dominions ont décidé d'intervenir, mais la raison ultime de cette décision a été la croyance profonde que l'Empire britannique est la plus grande institution du monde qui puisse permettre aux hommes de se gouverner eux-mêmes. Et c'est parce qu'ils savaient qu'ils travaillaient à la cause de la liberté des peuples, en le défendant, qu'ils se préparaient à sacrifier la vie de leurs soldats et leur bien-être afin de le rendre inviolable (3).

1. Secrétaire d'Etat aux colonies (V. p. 232).

2. Curtis, *Problem of the Commonwealth*, p. 5.

3. Curtis, *loc. cit.*, p. 7.

L'impérialisme allemand, le militarisme prussien, menaçaient leur idéal.

L'invasion de la Belgique, au mépris de toute garantie et de toute convention, l'agression contre la Serbie, la négation du droit à l'existence des petites nations, leur parurent un forfait exécrable (1), une provocation adressée au monde civilisé.

L'Allemagne se mettait au ban de l'humanité.

Pour eux, les self-governments, jaloux de leur indépendance, fiers de la conserver et désireux de la voir partager par les autres nations, ces attentats de l'Empire allemand contre l'existence et la liberté des autres peuples étaient des crimes si monstrueux, et le triomphe du Prussianisme leur paraissait un tel sacrilège envers les principes qui sont leur raison d'être, qu'ils ne pouvaient rester impassibles, sans mentir à leur passé, devant la lutte qui mettait aux prises deux civilisations, deux morales opposées — l'une représentant la liberté et le bonheur de l'humanité, — l'autre, l'asservissement et la misère des peuples sous le joug de la force brutale.

D'après le mot de Chamberlain, l'Empire britannique est une constellation de nations libres qu'unissent également les intérêts et les sentiments.

Comment peut-on expliquer cet attachement des colonies à la métropole?

Pourquoi les self-governing colonies, loin de profiter des embarras de la Grande-Bretagne, embarras inhérents à une guerre sans merci, pour s'ériger en Etats complètement indépendants, loin même de se contenter d'une fidélité platonique et de rester spectatrices du duel, ont-

1. Cf. Baron Bayens. « Au point de vue de la civilisation et du développement de l'humanité, l'existence des petits Etats s'est affirmée comme une nécessité sociale... La doctrine impérialiste du parti de la guerre et des écrivains militaires prussiens ne veut plus entendre parler aujourd'hui d'équilibre européen. » (*L'Allemagne avant la guerre*).

elles voulu contribuer de toute leur puissance à la lutte ?

Pourquoi ?

La raison est simple et jamais les Allemands ne la comprendront : plus que n'importe quel peuple au monde, l'Angleterre a respecté l'indépendance du citoyen vis-à-vis de l'Etat.

La jolie lettre envoyée au Canada à propos du *jubilée over seas* est l'expression des sentiments que les Dominions éprouvent à l'égard de la métropole.

« Chère sœur canadienne.

« Vous devez recevoir quelques lignes de votre sœur
« lointaine pour vous souhaiter bonne chance à l'occasion
« de votre cinquantième anniversaire. Combien nous nous
« réjouissons tous de vous voir si forte et si féconde — si
« jolie — et vous épanouissant encore, je dois le dire...

« Les vieilles Dames pensaient que vous n'arriveriez
« jamais à naître, ou que si vous naissiez on ne pourrait
« vous élever, et elles secouaient la tête quand notre brave
« maman ne voulait pas entendre leurs radotages. Maintenant, elle possède de nombreuses filles : toutes sont
« prospères dans leurs propres maisons et elle, la chère
« vieille, est plus forte et plus splendide que jamais (bien
« qu'elle ait eu un terrible moment à passer avant ma
« naissance). Elle sait que les craintes des vieilles Dames
« étaient folles et que leurs prédictions étaient des fables.
« Elle sait que parmi les autres elle est la plus grande et
« la plus riche d'avoir une couvée de gros enfants travaillant pour eux-mêmes et l'aidant aussi.

« N'est-ce pas superbe de sa part de nous avoir laissé
« tous aller notre chemin, et combien nous l'aimons pour
« cela...

« Mais, dites-moi, pourquoi mettre à l'écart notre pauvre
« petite sœur l'Irlande ?

« Beaucoup d'heureux retours,

« Votre sœur aimante,

« SOUTH AFRICA (1). »

L'Empire britannique est basé sur l'union volontaire des colonies à la métropole, de même que l'Etat anglais repose sur un système de libertés individuelles assurant au citoyen la plus grande somme possible d'indépendance.

L'Etat doit respecter la personnalité de chacun.

« Il n'a que peu de prise sur la personne et les biens du citoyen. En un mot, dans ce pays, il n'est pas possible, ou fort peu, de faire marcher les citoyens à coup de lois (2). »

Aussi, le gouvernement doit-il s'attacher à ne pas brusquer, à ne pas froisser les sentiments d'un peuple dont quelques ancêtres ont préféré s'expatrier plutôt que d'obéir à une loi qu'ils jugeaient vexatoire.

Ce contrôle, ce libre examen peut paraître une faiblesse, mais une fois une mesure admise, considérée comme juste et utile, la nation y apportera sa collaboration tout entière, et si l'Etat le lui demande, elle acceptera n'importe quel sacrifice.

« Ce respect de l'individu et de ses croyances vraies ou fausses, peu importe, que le gouvernement anglais est obligé de pratiquer dans la métropole, par une conséquence fatale et forcée, il est également amené à l'étendre à ses colonies. Il y est amené, d'abord, parce que des milliers de citoyens anglais y habitent, ayant à un degré aussi fort le sens de leur indépendance ; l'exemple des Etats-Unis

1. Schreiner, Haut Comm. pour l'Union Sud-Africaine (*Daily Mail*, 3 juillet 1917).

2. Crazannes, *loc. cit.*, p. 16.

au XVIII^e siècle l'a prouvé, et ensuite parce que cette conception du respect de l'individu est devenue, en quelque sorte, congénitale chez les gouvernants (1). »

Aucune politique n'a su mieux se plier aux exigences d'un Empire dont les parties étaient si différentes — politique d'opportunisme au meilleur sens du mot — sachant varier et se modifier selon les temps et les circonstances. Quel intérêt auraient eu les colonies à se séparer d'une mère-patrie qui assure leurs libertés, qui a été la cause de leur développement politique et économique, qui, dès à présent, les considère, non plus comme des nations dépendantes d'elle, mais comme des co-associés — co-partners — dans les affaires de l'Empire...

Les sentiments des Dominions, Sir Percy Girouard les exprimait ainsi dans un meeting :

« Je me présente à vous comme un sujet britannique et comme un Franco-Canadien. Pendant deux cent cinquante ans, mes ancêtres ont résidé au Canada et je suis le premier de ma race qui puisse parler aussi bien l'anglais que le français. Mes aïeux ont joui, sous le drapeau britannique, de la religion catholique, de la langue française et du droit napoléonien, et même du vieux droit pré-napoléonien, sans aucune gêne et avec la plus grande tolérance. Il n'est donc pas étonnant que les Franco-Canadiens et, parmi eux, je puis mettre à la première place mon grand ami d'enfance, Sir Wilfrid Laurier, aient tous senti ce qu'il en résulterait pour eux, pour l'Empire entier et pour le monde si jamais quelque chose venait rompre l'équilibre de liberté que représente l'Empire britannique » (2).

Dans un message spécial qu'il adressa pour la fête de l'Empire britannique aux membres du Club d'Outre-mer,

1. Crazannes, *id.*, p. 5.

2. Crazannes, *loc. cit.*, p. 211.

M. Llyod George met en lumière cette conception de l'Etat anglais.

« Vos réunions font ressortir le caractère unique de notre Empire, fondé non seulement sur la liberté de l'individu, mais sur l'autonomie de chacune des parties de l'Empire qui, néanmoins, unit en une seule communauté des peuples infiniment différents de race, de religion et de couleur. Avec un esprit nouveau et des institutions remodelées, l'Empire britannique jouera après la guerre un rôle éminent dans la tâche qui consistera à établir la paix, la liberté, la justice dans toutes les parties du monde, lorsque nous aurons définitivement triomphé de l'autocratie militaire. »

Nous sommes à la veille des changements profonds dans l'organisation de l'Empire britannique. Cette fois, les colonies et la métropole le désirent également. Le jour vient où les termes « Imperium et Libertas » ne seront plus incompatibles (1).

« Nous essaierons de faire notre devoir envers l'Union Sud Africaine, a dit récemment le général Smuts, en même temps que nous essaierons de faire notre devoir envers l'Empire. Il est possible de réconcilier l'exécution de nos devoirs à cet égard » (2).

Au Congrès de la paix qui terminera la guerre, les plénipotentiaires britanniques présenteront les résolutions de l'Empire tout entier. Les Dominions continueront leur coopération avec le Royaume-Uni pour travailler à l'édification du monùment de liberté et de justice dont le monde aura besoin. Et nous, Français, unis à eux, nos amis des jours de peine, nos alliés des jours de gloire,

1. Pour mieux dire, le mot Empire ayant été mal compris, faussement interprété, se changera en « Commonwealth ». Le premier implique le commandement; le second, le service volontaire; l'un signifie servitude, l'autre liberté.

2. Steel Maitland, *The Empire and the future*.

dans cette œuvre magnifique, nous nous réjouissons de la grandeur encore accrue de l'Empire, établi sur des bases nouvelles.

Avant que nos alliés aient franchi l'étape qui les sépare de la coopération la plus étroite avec les colonies — fédération ou union — il nous a paru très intéressant d'examiner quelles ont été les tentatives d'organisation de l'Empire jusqu'à la veille de la guerre et les différents projets qui se sont formés depuis 1914. Nous étudierons, d'une part, les idées qui ont amené ces tendances et leur évolution et nous noterons, d'autre part, les faits qui en ont été jusqu'à présent l'aboutissement. Etablissant en quelque sorte la théorie et la pratique, nous jetterons un regard en arrière pour marquer les transformations successives des colonies et l'évolution des idées, comment les Dominions ont acquis graduellement leur autonomie politique et économique, quelles étaient les visées de l'impérialisme d'abord considérées comme de beaux rêves, se réalisant ensuite peu à peu jusqu'à leur complet épanouissement très prochain. Nous verrons quels furent les vœux des conférences, les progrès qu'elles ont apportés à une union plus intime, et, enfin, nous examinerons les problèmes que nos alliés auront à résoudre pour arriver à parfaire l'organisation de l'Empire britannique.

Dans le cours de ce travail, nous n'avons pas eu la prétention de formuler une solution définitive. Nous avons voulu simplement indiquer l'état de la question en Angleterre, nous abstenant, autant que possible, d'émettre une appréciation personnelle : nous avons surtout laissé parler les Anglais, hommes d'Etat, auteurs ou publicistes qui se sont spécialisés dans cette matière. Notre but a été de rechercher quelles sont, en Angleterre, à l'heure actuelle, les opinions différentes et les diverses façons d'envisager la question de l'organisation de l'Empire ainsi que les méthodes variées qui sont proposées afin de parvenir à ce

dessein. Nous nous sommes placés à un point de vue purement britannique — et c'est la raison pour laquelle nous n'avons pas traduit certaines citations afin de leur conserver toute leur valeur. À l'égard des combinaisons d'ordre économique, il n'était pas dans le cadre de nos recherches d'étudier les répercussions que ces modifications pourraient apporter chez les autres nations, principalement en France.

Pour ceux — ou celles — qui n'ont pas eu l'orgueil et le bonheur de combattre pour le Droit et la Justice, il semble que ce soit une compensation d'apprendre à connaître mieux et à faire aimer nos alliés. En étudiant leurs institutions, nous nous en rapprochons davantage, répondant aux sentiments que M. Lloyd George a exprimés si noblement.

« Les Français et les Anglais ont combattu côte à côte
« dans cette guerre, dans des sentiments d'amitié et d'es-
« time mutuelles que le temps n'a fait que rendre plus
« profonds et plus solides; car ils ont combattu, non seu-
« lement pour notre cause commune, mais pour la cause
« du monde entier, pour celle de la liberté humaine.

« C'est l'esprit que cette cause a évoqué qui a rassemblé des millions de citoyens britanniques venus de toutes les parties du monde pour monter la garde sur les grands chemins des océans, pour fabriquer des munitions de guerre pour tous les alliés, pour verser leur sang sur le sol de France, sans idée de conquête ni de récompense.

« C'est cet esprit qui a permis à votre nation d'accepter notre aide sans regrets et sans crainte, comme un camarade du combat pour la liberté accepte le secours d'un camarade. C'est cet esprit qui s'est si souvent manifesté dans le cours de notre histoire, qui est la garantie que le Droit finira par prévaloir et que l'Europe sera une fois de plus sauvée du plus sauvage despotisme qui ait jamais menacé la liberté des peuples. »

GREATER BRITAIN

« It is like a gigantic gig-saw puzzle in
« which new pieces are being constantly in-
« serted. The pieces are of all sizes, shapes
« and colours but they fit in somehow, and
« make an intelligible whole, one large map
« of liberty. »

✓ Sir Charles LUCAS.
(*Empire and Democracy.*)

CHAPITRE PREMIER

LES DIFFÉRENTES SORTES DE COLONIES ET LEUR ADMINISTRATION

§ 1^{er}. Ce que signifie *Greater Britain*. — Les relations constitutionnelles entre le Royaume-Uni et les colonies. — § 2. Les colonies de la Couronne.

§ 1

L'Empire britannique « où jamais le soleil ne se couche » s'étend sur tous les continents.

Il occupe une surface de 25 millions de kilomètres carrés où vit une population de 433.374.000 habitants (1).

Sa position est unique dans l'histoire du monde, non seulement par son étendue, sa population, sa puissance, mais surtout par sa constitution.

Bien qu'il soit une unité dans la Société internationale et dans ses relations avec les autres états, son organisation est presque aussi complexe que celle du corps humain (2).

L'Empire britannique comprend : le Royaume-Uni, Angleterre, Ecosse et Irlande — les îles adjacentes : île de Man et le canal d'Islande, les colonies, l'Inde, les protectorats, et les sphères d'influence (3).

L'expression *Greater Britain*, si souvent employée, a deux significations différentes : politique et populaire.

1. Pour le détail voir appendice, I, p.

2. J. Lawrence, *Colonies in International Law*, p. 51.

3. *Problem of Greater Britain*, p. 101-102.

Sir Charles Dilke et Freeman appliquent ce terme aux pays de langue anglaise et de gouvernement d'inspiration britannique, en y faisant rentrer les Etats-Unis.

Il vaut mieux réserver l'expression *Greater Britain*, suivant le sens populaire, pour toutes les possessions britanniques en dehors du Royaume-Uni (1).

Nous avons vu, dans l'énumération précédente, qu'il fallait distinguer les colonies et les dépendances (Inde) des protectorats et des sphères d'influence.

Le protectorat britannique est un Etat qui n'est pas inclus dans les possessions anglaises, mais qui se trouve sous le contrôle exclusif du roi, à l'égard des relations extérieures, de telle sorte que son gouvernement ne peut communiquer avec aucun pouvoir étranger, et réciproquement. S'il a conservé le droit de diriger ses affaires internes, il ne peut plus s'occuper des affaires extérieures.

L'Etat protecteur est investi de la souveraineté externe, ce qui exclut, pour l'Etat protégé, le pouvoir de déclarer la guerre, de faire des traités avec les puissances étrangères, ou de recevoir leurs consuls et leurs ambassadeurs.

Il doit en retour défendre l'Etat protégé contre les attaques venant du dehors.

La plupart du temps, le protectorat s'exerce sur des pays non civilisés; il n'est souvent qu'un acheminement jusqu'à ce qu'il devienne, en fait, une possession (2).

Sir Henry Jenkins distingue deux sortes de protectorats britanniques; dans l'un, on trouve un gouvernement organisé sous un souverain; dans l'autre, il n'y a pas de gouvernement organisé sur l'étendue du territoire: un chef dirige sa propre tribu, quelquefois, plusieurs tribus

1. « Including India the empire now extends over 11 millions sq. miles of the total Colonial area of nearly 10 millions sq. miles — the self — governing Colonies cover about 7 millions sq. miles » (*Colonial Office list*, p. LVII).

2. Trotter, *The government of Greater Britain*, p. 7.

réunies, ou encore, on ne rencontre que des nomades, à peine civilisés (1).

Lorsqu'il existe un souverain et un gouvernement capable d'envoyer et de recevoir des représentants diplomatiques, le gouvernement britannique n'intervient pas dans les affaires internes. Les naturels conservent leurs lois et l'administration des questions intérieures.

Dans le second cas, la part que prend la Grande Bretagne dans le gouvernement oscille du contrôle rigoureux par le Consul général à l'abandon presque complet des affaires entre les mains des chefs, selon qu'ils sont plus ou moins aptes à diriger les destinées de leur pays (2).

Le protectorat est donc une combinaison fort souple correspondant à des nuances politiques (3). Il répond à une situation définie.

La sphère d'influence, au contraire, se trouve dans une situation négative ; c'est une réserve d'avenir.

Les sphères d'influence sont des contrées païennes et non civilisées qui sont l'objet d'arrangements diplomatiques entre les Etats européens (4). Ce sont des territoires sur lesquels une puissance donnée n'exerce aucun contrôle dans les affaires, soit intérieures, soit extérieures, mais où d'autres Etats ne peuvent établir de colonies ou de protectorats.

Les pays qui ont des sphères d'influence sont souvent amenés à prendre des mesures de protection pour les

1. Jenkyns, *British Rule and jurisdiction beyond the seas*, p. 713.

2. Trotter, *loc. cit.*, p. 5.

3. Parmi les protectorats, l'Egypte occupe une place particulière. L'hinterland d'Egypte, le Soudan, est tenu conjointement sous le drapeau anglais et égyptien. Le protectorat de l'Angleterre est établi depuis 1914. Avant cette date, l'Angleterre l'occupait effectivement, mais le traité de Londres de 1840 conservait sa validité. La guerre a rompu les liens entre l'Egypte et le sultan,

4. Jenkyns, *loc. cit.*, p. 1.

défendre ou pour sauvegarder leurs nationaux ; aussi deviennent-elles bientôt des protectorats (1).

L'Angleterre en possède dans l'Est et le Sud-Ouest africain (traité avec l'Allemagne), ainsi que dans le Sud-Africain (traité avec le Portugal).

Le gouvernement peut abandonner le développement d'une sphère d'influence en protectorat à une Compagnie à charte (2) à laquelle il délègue plein pouvoir (établissement, commerce et gouvernement) (3).

En 1881, une compagnie britannique, qui tenait des droits territoriaux à North Borneo des sultans de Brunei et Saïu, obtint une charte royale. Ce fut la plus ancienne d'une nouvelle série de compagnies à chartes (Royal Niger Cie, Imperial British East Africa Cie, British South Africa Cie).

Il existe actuellement deux compagnies à charte : la South Africa Cie (Rhodesia) créée par Cecil Rhodes, en 1889 (5), et la British North Borneo Cie (4).

A l'égard des possessions, l'Angleterre pratique un contrôle à la fois externe et interne — plus ou moins — selon le degré d'autonomie de la colonie.

« Le terme « Possession britannique » s'applique à toute partie des Dominions (6) du roi en dehors du Royaume-Uni, qui forme une communauté séparée et possède une législature locale qui lui est propre (7).

1. Trotter, *loc. cit.*, p. 6.

2. Les compagnies à charte sont gouvernées de Londres par un président ou un gouverneur. Le contrôle de l'administration est dévolu au secrétaire d'état aux colonies ou aux affaires étrangères suivant le cas. Le contrôle de la Rhodesia est délégué au haut commissaire de l'Afrique du Sud (*Revue des questions diplomatiques et coloniales*, 1899).

3. Trotter, *loc. cit.*, p. 7.

4. Leroy-Beaulieu, *les Nouvelles Sociétés anglo-saxonnes*, p. 395.

5. Jenkyns, *loc. cit.*, p. 172.

6. Ici, Dominion signifie : qui est sous la domination, et non self-governing colonie.

7. Jenkyns.

Colonies. — D'après la définition de l'Interprétation act de 1889, section 18, section 3, le mot « Colonies » signifie tout territoire soumis à l'autorité de S. M., à l'exception du Canal d'Islande, de l'île de Man et de l'Inde.

Il comprend non seulement les communautés qui sont dénommées ainsi d'une manière formelle, mais aussi les plantations, îles, territoires, établissements, dominions, forts ou factoreries, en un mot, toutes les régions en dehors de la Grande-Bretagne qui font partie des possessions britanniques, qu'elles soient acquises par établissement, par conquête ou cession (1).

Les colonies sont de deux sortes : les colonies de la Couronne administrées par des fonctionnaires du Royaume-Uni (le pouvoir exécutif et l'administration restent dans les mains du gouvernement métropolitain) ; et les Dominions ou Self-Governing Colonies qui jouissent d'une indépendance presque complète (le pouvoir exécutif appartient à la colonie, grâce au cabinet system) (2).

Les colonies de la Couronne et les Dominions ont des traits communs :

Ils se trouvent sous la suprématie de l'Angleterre. Ils en dépendent au triple point de vue législatif, exécutif, judiciaire.

Le Parlement anglais peut légiférer pour toutes les possessions britanniques (3), bien que pour des raisons pratiques ou constitutionnelles il s'abstienne parfois d'exercer le pouvoir législatif suprême (4). Sa souveraineté législative est indiscutable (5).

Nous verrons, en étudiant les Dominions, quelles sont

1. Jenkins. L'établissement de la loi diffère selon les modes d'acquisition.

2. Jenkyns, « Its relation to the mother country is less of a protective and more of a federative character ».

3. Trotter, *loc. cit.*, p. 9. •

4. Jenkyns, *loc. cit.*, p. 10.

5. Dicey, *Law of the Constitution*, I, I. II.

les restrictions apportées à la faculté de leurs parlements de faire des lois, ils tiennent d'ailleurs directement ou indirectement ce pouvoir du Parlement britannique.

En un mot, les colonies sont ce que Dicey appelle « non sovereign law making bodies », des corps ne pouvant légiférer souverainement.

Il existe cependant quelques limites à l'action du Parlement britannique sur les colonies. Cet organe impérial ne taxe aucune possession britannique.

Par l'acte de taxation des colonies de 1778, le Parlement abandonne expressément le droit de taxation dans les colonies de Sa Majesté, provinces et plantations de l'Amérique du Nord et West Indies, excepté pour la réglementation du commerce.

Le produit net de tels droits sera toujours employé à l'usage de la colonie.

Maintenant, la pratique constitutionnelle est que le Parlement n'impose aucune taxe dans les possessions britanniques et que le contrôle des finances d'une colonie appartienne à son gouvernement local (1).

Le Parlement impérial ne légifère jamais pour le gouvernement intérieur d'une possession, excepté sur les questions qui affectent la politique impériale ; de plus, il doit communiquer cette législation au gouvernement colonial avant de lui donner force de loi (2).

Le Parlement impérial ne peut changer la constitution d'une possession sans son consentement (3).

Avec ces restrictions, il semble qu'il reste au Parlement impérial peu d'occasions de légiférer à propos des colonies.

En réalité, ce pouvoir s'exerce dans les cas suivants :

1^o Lorsqu'il s'agit d'une matière de politique impériale ;

1. Jenkyns, p. 10.

2. Jenkyns, p. 11.

3. Trotter, p. 13.

quand la constitution d'une colonie établie par un acte impérial demande des explications ou des modifications, ou qu'un doute s'élève sur la validité de la législation coloniale, ou qu'une loi est nécessaire, qui s'appliquera à plusieurs colonies, aux rapports des possessions anglaises avec les pays étrangers ou avec d'autres parties de l'Empire, aux questions relatives aux affaires extérieures (1).

Le Parlement impérial doit légiférer :

1° Quand une loi est utile qui doit opérer :

a) En dehors de la colonie, les lois faites par les colonies n'ayant force d'exécution que sur l'étendue du territoire.

b) A l'intérieur de la colonie, pour établir une judicature, pour annuler de plein droit toute disposition en opposition avec un act passé par le Parlement de Wetsminster. La colonie doit alors recourir au Parlement britannique.

2° Le Parlement britannique édicte des lois pour une possession lorsqu'elle demande une nouvelle constitution ou l'amendement d'une ancienne (2).

En concurrence avec le Parlement, la Couronne peut légiférer par ordre en conseil privé (*order in council*), par lettres patentes sous le grand sceau ou par les ordres d'un secrétaire d'Etat, pour toutes les colonies acquises par conquête ou cession qui ne possèdent pas d'institution représentative (3).

Cette faculté s'exerce rarement. En vertu des prérogatives royales, la Couronne exerce des pouvoirs discrétionnaires, sur l'avis d'un conseil des Ministres, par *Prérogative Orders*, lettres patentes et chartes, pour l'octroi de constitutions à des colonies, de nominations de Gouverneurs, ou l'établissement de Cours coloniales de justice.

1. Jenkyns, p. 11.

2. Trotter, p. 15.

3. Trotter, p. 18.

Le vieux droit de veto de la couronne, par lequel elle pouvait refuser son assentiment à un bill du Parlement impérial, a subsisté, bien que modifié.

Ce contrôle est double : contrôle local exercé par le Gouverneur, contrôle général exercé par le gouvernement métropolitain.

Dans chaque colonie, le Gouverneur a autorité pour donner ou refuser son assentiment aux lois faites par la législature locale (1).

Jusqu'à ce qu'il ait donné son approbation, les lois sont inopérantes.

A) En fait, ou bien le Gouverneur peut refuser son assentiment.

B) Ou bien il peut le réserver jusqu'à ce que la Couronne ait donné elle-même ou retiré son approbation ;

C) Ou bien la loi peut être approuvée, sauf avis ultérieur de la Couronne.

Quant au contrôle du gouvernement métropolitain il consiste en ce que le Gouverneur ayant donné son assentiment, la Couronne peut le désavouer. Ce désaveu a pour effet d'enlever à l'acte toute efficacité dans l'avenir (2).

Bien qu'il n'y ait pas de limites à l'exercice du contrôle de la Couronne sur la législation coloniale, le droit de veto peut s'exercer seulement « lorsque dans l'opinion des législateurs de la Couronne une proposition de loi est *ultra vires* (3) ou porterait un préjudice direct aux intérêts impériaux ».

Il ne suffit pas de légiférer ; il faut veiller à l'exécution des lois.

Une autre prérogative de la souveraineté est le pouvoir exécutif.

1. « Lorsqu'un bill a été voté par les deux Chambres, il est présenté au Gouverneur « for his Majesty's assent » (Jenkyns, p. 77).

2. Trotter, *loc. cit.*, p. 19.

3. Henry Jenkyns, *loc. cit.*, p. 80.

D'après la loi anglaise, ce pouvoir suprême appartient à la Couronne. Selon la pratique constitutionnelle, il est exercé par le Roi, sur l'avis des ministres, membres du Conseil privé, et par l'intermédiaire des secrétaires d'Etat.

Le Roi est le lien entre le Royaume-Uni et les possessions britanniques.

Dans toutes les colonies, le Gouverneur représente le pouvoir exécutif; il est nommé par le Roi, et les actes administratifs et judiciaires qu'il fait sont promulgués au nom du roi (1).

L'armée et la marine sont placées sous le commandement de la Couronne, dirigées par le secrétaire d'Etat à la Guerre et le premier lord de l'Amirauté.

Les colonies possèdent des milices et des volontaires sous le contrôle des autorités locales; mais le commandement en chef échoit au Gouverneur (2).

Avant de parler du pouvoir judiciaire suprême, il convient de mentionner la faculté, pour le gouvernement britannique, de signer des traités avec les autres pays, liant les possessions.

La justice est rendue au nom de la Couronne.

Dans la plupart des possessions britanniques, les tribunaux sont établis par charte, ou par un « act » impérial, mais, depuis 1865, l'intervention du gouvernement britannique s'est moins fait sentir. Sauf dans les self-governments, les juges sont nommés par la métropole (3).

La suprématie judiciaire est exercée par le Judicial Committee du Conseil privé, Cour suprême d'appel au civil et au criminel pour l'Empire.

On peut faire appel au Roi en Conseil sur les décisions des Cours des possessions britanniques. Dans la plupart

1. *Colonial Regulation C. Office list*, p. 693.

2. *Colonial Regulation*, art. 7.

3. *Jenkyns, loc. cit.*, p. 32.

des cas, l'appel est de droit ; autrement, l'autorisation doit être donnée par le Roi en Conseil (appel d'une personne convaincue de meurtre ou d'offense grave).

Le Roi, par l'intermédiaire du Conseil privé, a juridiction sur toutes les Cours des possessions britanniques, à moins de restrictions par la législation coloniale, et sous certaines conditions de recevabilité des appels, conditions très limitées (1).

Ce contrôle suprême du Roi sur la juridiction des Colonies est la garantie de la suprématie législative et exécutive du Royaume-Uni.

L'organe central auquel aboutissent les fils de cette organisation est le Colonial Office, série de directions juxtaposées, secrétariats, bureaux, sous un ministre responsable.

Depuis 1907, l'administration de l'Empire se partage en trois divisions :

1^o Un département général qui centralise les questions politiques, militaires et constitutionnelles.

2^o La division des Dominions chargée des affaires se rattachant aux self-governing colonies, à Fiji et au Western Pacific.

3^o Le département des crown colonies, concernant les colonies de la Couronne, les autres colonies et protectorats (2).

Parmi les fonctionnaires qui assurent les relations entre la métropole et les colonies, il faut citer les Hauts Commissaires et les Agents généraux.

Les Hauts Commissaires ont un rôle politique. Les Agents généraux un rôle financier et commercial.

1. « Thus a person... obtains leave to appeal if there is substantial ground for believing that there has been a grave miscarriage of justice » (Jenkyns, p. 32).

2. *Colonial Office list.*, p. 17.

Le Haut Commissaire détient une charge importante. Ses prérogatives varient suivant les cas. Il peut avoir le pouvoir d'établir des règlements pour le gouvernement des sujets britanniques (act de 1895 pour le Western Pacific, 38 et 39 vict., c. 51). Il agit au nom de la Couronne, la représente et prend toutes les mesures nécessaires dans l'intérêt du gouvernement (Protect Malay States, 3 mai 1897). Il reçoit les ordres et instructions du secrétaire d'Etat.

Les colonies ont à Londres des représentants commerciaux et financiers, les Agents généraux. Leur rôle varie selon qu'ils représentent des colonies à gouvernement responsable et des colonies de la Couronne (1).

Les self-governments, à l'exception de Terre-Neuve, possèdent un agent général qui est chargé de la représentation financière de la colonie au dehors et qui est également un agent commercial. Parmi d'autres attributions, il doit se procurer les fournitures et le matériel de guerre sous le contrôle d'un officier attaché au Ministère de la Guerre ou à l'Amirauté.

Les colonies de la Couronne n'ont pas de représentants financiers et commerciaux particuliers. Ces attributions sont remplies par les trois agents de la Couronne nommés par le secrétaire d'Etat aux colonies. Ils jouent à peu près le même rôle que les Agents généraux, avec cette différence qu'ils représentent l'ensemble des crown colonies. Ils tiennent un compte spécial pour chaque communauté.

En Angleterre, le règlement de la politique commerciale d'une possession était autrefois considéré comme une des prérogatives du gouvernement métropolitain.

Maintenant, les Dominions établissent leurs tarifs douaniers selon leur volonté (2).

1. *Revue des Questions diplomatiques*, p. 785.

2. Constitution du Commonwealth australien. « Provisions are made... in particular for the imposition of uniform duties of customs

Les self-governing colonies peuvent imposer des droits protecteurs à l'importation des produits manufacturés de la Grande Bretagne (1).

« Chacune des possessions britanniques, colonie de la Couronne ou colonie autonome, est maîtresse de ses droits de douane, et de tous côtés, des tarifs, en général très élevés, hérissent de barrières presque infranchissables le territoire de l'Empire. Les produits des autres dépendances et de la métropole ne sont pas mieux traités à l'entrée d'une colonie que les importations de l'étranger. D'autre part, le Royaume-Uni ne favorise aucunement les marchandises coloniales et ouvre librement ses ports aux denrées du monde entier » (2).

De ce qui précède, il résulte que l'Empire britannique reçoit de la métropole l'impulsion qui met en mouvement cette formidable machine.

Les colonies britanniques diffèrent beaucoup les unes des autres d'après leur mode de gouvernement. On peut les diviser en deux grandes classes : les crown colonies et les self-governing colonies.

Les unes sont autonomes, les autres sont dépendantes de la métropole.

Les self-governing colonies possèdent un gouvernement responsable. La Couronne a seulement conservé le pouvoir de désavouer la législation (3). Le secrétaire d'Etat n'exerce aucun contrôle sur les officiers publics, excepté le Gouverneur. Dans toutes les matières affectant les affaires intérieures, le Gouverneur agit sur l'avis des Ministres responsables devant le Parlement de la colonie.

Les crown colonies ne possèdent pas de gouvernement responsable. Elles sont administrées par des officiers

throughout the Commonwealth within two years after its establishment. »

1. Jenkyns, *loc. cit.*, p. 28.

2. Leroy-Beaulieu, *les Nouvelles Sociétés anglo-saxonnes*, p. 447.

3. Voir, p. 30.

publics, sous le contrôle du secrétaire d'Etat pour les colonies (1).

§ II

Colonies de la Couronne. — Les colonies de la Couronne sont généralement situées dans la zone des tropiques. Elles ont été acquises ou conquises dans un but commercial, pour fournir des produits exotiques à la métropole. Ce sont surtout des colonies d'exploitation.

Elles peuvent être aussi des régions stratégiques bien situées, telle que Gibraltar, ou des îles échelonnées sur les routes de l'Océan, offrant des points de défense importants en cas d'attaque et de lieux de ravitaillement.

La métropole ne peut, dans les colonies tropicales, se dessaisir complètement de ses droits de contrôle et de son pouvoir de direction et de tutelle. Elle doit servir d'arbitre impartial et vigilant entre les divers éléments ethniques ou sociaux, empêcher chacun d'eux d'opprimer les autres, les amener tous habilement à concourir à la même œuvre économique (2).

Suivant la proportion d'indigènes et de colons britanniques, la constitution de ces colonies varie.

Les Anglais, en bons colonisateurs, accordent de plus en plus de liberté à leurs colonies, au fur et à mesure que leur niveau intellectuel s'élève, que la civilisation progresse, et qu'ils les jugent aptes à prendre part au gouvernement.

« Entre la privation absolue de tout corps délibérant et un Parlement élu omnipotent, il y a toute une série de degrés entre lesquels on peut choisir suivant les cas (3).

1. Colonial regulation, parag. 1.

2. Leroy-Beaulieu, *la Colonisation chez les peuples modernes*.

3. *Id.*, *op. cit.*

C'est ce qui explique les différences existant parmi les colonies de la Couronne, qui portent sur la composition de l'organe législatif, variant suivant la proportion d'élément officiel ou non qu'on y rencontre. Les premières divisions ont des institutions représentatives, sans avoir encore de gouvernement responsable.

On peut subdiviser les colonies de la Couronne en cinq catégories :

1^o Colonies possédant une Assemblée élue et un conseil législatif nommé par la Couronne : Bahamas, Barbados, Bermuda ;

2^o Colonies possédant un Conseil législatif élu en partie, où l'élément officiel n'est pas en majorité : Guyane Anglaise ;

3^o Colonies possédant un Conseil législatif élu en partie, constitué par une majorité officielle : Fidji, Leeward Islands, Maurice, Jamaïque, Malte ;

4^o Colonies et protectorats possédant un Conseil législatif nommé par la Couronne : Honduras, Grenade, Seychelles, Ceylan, Hong-Kong, Sierra-Léone.

Protectorats. — Est-Africain, Nyasaland, Southern-Nigeria, Fackland, Sainte-Lucie, Straits-Settlements, Gambie, Saint-Vincent, Trinidad, Gold-Coast ;

5^o Colonies et protectorats sans Conseil législatif : Ashanti, Basutoland, Bechanaland, Gibraltar, Swaziland, Northern-Nigerio, Somaliland, Weihaiwei, Iles du Pacifique (Ouest), Uganda, Gold-Coast (Nord) (1).

Les relations des colonies de la Couronne avec le Royaume-Uni sont très étroites. La métropole a gardé la mainmise sur le personnel exécutif.

Le gouvernement britannique contrôle la législation, la constitution et les finances des Crown colonies. Le Gouverneur reçoit les instructions et la ligne de conduite à

1. Colonial Regulation, parag. 1.

suivre du Colonial office. Il est le représentant de la Couronne ; il a tout le pouvoir et toute la responsabilité. Lorsqu'il n'existe pas d'Assemblée élue, il a l'initiative des lois ; les propositions de lois doivent lui être soumises, et une fois votées, obtenir son approbation. Aucune taxe ne peut être imposée sans sa recommandation. Le Gouverneur est assisté de son Conseil exécutif.

Le Conseil législatif d'une colonie de la Couronne est formé, à doses variables, d'un élément officiel, principaux officiers exécutifs ou fonctionnaires nommés par la Couronne, et d'un élément non officiel nommé par la Couronne ou recruté en partie à l'élection (1). Il a en général pleins pouvoirs de législation pour les affaires domestiques. Il ne peut changer la constitution ni voter aucune loi concernant les droits différentiels. Il peut être autorisé, par un acte impérial, à légiférer en dehors du territoire (2).

Certaines colonies, bien que non autonomes, ont une assemblée représentative dont tous les membres ou la majorité des représentants sont élus par le peuple. Elles restent des colonies de la Couronne : les fonctionnaires qui les dirigent sont nommés par la métropole. Ayant des institutions représentatives, elles ressemblent aux self-governments. Elles se divisent en deux classes, selon que leur législature est composée de deux Chambres ou d'une seule.

Dans la première, on trouve un Conseil législatif composé de membres nommés par la Couronne et une Assemblée des membres élus par le peuple. Le nombre

1. « Legislative Councils nominated by the crown generally consist in part of the principal executive officers of the colony and in part of private persons appointed by name (*unofficial*), 14.

« Legislative Councils which are partly elected, generally consist of Official and nominated members appointed as the preceding regulation and of members elected by the inhabitants of the colonies, 15. (Colonial regulation, parag. 3).

2. Trotter, *loc. cit.*, p. 39.

de sièges varie selon les colonies (1). Tandis que les lois sont faites par le gouvernement, le Conseil législatif et l'Assemblée, l'administration est assurée par le Gouverneur et le Comité exécutif (2).

D'autres colonies ont une seule Chambre législative, en partie nommée, en partie élue. Le seul exemple de fédération dans les colonies de la Couronne se rencontre dans le Leeward Islands act de 1901, réunissant Antigua, Saint Christophe, Nevis, Dominica et Monserrat en une seule colonie.

En Guyane Anglaise, les membres élus sont en majorité ; la constitution y est toute particulière.

La constitution des colonies est assez souple pour pouvoir évoluer.

« Les institutions représentatives sans gouvernements responsables, a dit Todd, ne conviennent qu'à un stade tout à fait primitif de développement d'une société politique ». Aussi, remarquë-t-on un effort constant à faire participer au gouvernement des fonctionnaires, des notables, des membres élus par la population, afin que la législation courante puisse être élaborée sur place, selon les vœux de la population (3):

Nous avons passé en revue l'organisation des diverses colonies de la Couronne afin d'avoir une vue d'ensemble de ce qui constitue l'Empire britannique et un point de comparaison avec les selfs-governments. Mais ces colonies étant sous la dépendance directe de l'Angleterre doivent suivre naturellement sa politique. Il ne peut être question d'elles, à moins qu'elles ne deviennent plus tard autonomes lorsqu'on parle de la coopération des nations libres avec la métropole.

Le problème de la réorganisation de l'Empire britannique porte principalement sur les Dominions et sur l'Inde.

1. Boutmy, *loc. cit.*

2. Trotter, p. 45.

3. Boutmy, *loc. cit.*

CHAPITRE II

LES SELF-GOVERNING COLONIES

C'est un des faits les plus remarquables de la constitution de l'Empire que les Colonies à gouvernement responsable.

Ces colonies s'intitulent « free nations » avec raison, en ce sens qu'elles peuvent se gouverner elles-mêmes, s'imposer elles-mêmes et imposer les produits de la métropole.

Ce ne sont cependant pas des Etats souverains.

Le chef nominal du Pouvoir exécutif est désigné par le gouvernement anglais. Ce principe est atténué par l'exercice du Cabinet system.

Le Parlement, législature locale et territoriale, ne peut légiférer pour les autres possessions. Son pouvoir est limité au territoire de la colonie (1). Il ne peut édicter des lois opposées aux lois de l'Angleterre « repugnant to the laws of England » (2), c'est-à-dire en opposition avec un act du Parlement britannique s'appliquant aux colonies (3). Il ne doit pas se mettre en contradiction avec les lois générales ou spéciales émanant du Parlement britannique, ni avec les maximes de politique impériale ayant force de lois. Il peut cependant voter contrairement à la Commonlaw (coutumes non écrites).

1. Trotter, p. 10.

2. Sec. II, *Colonial Laws Validity*, octobre 1865.

3. Jenkyns, p. 72.

Le gouvernement britannique conserve un veto formel ou suspensif sur les actes de législation coloniale.

La Grande-Bretagne contrôle les affaires extérieures : elle nomme les agents diplomatiques et consulaires.

Les self-governing colonies sont liées par les traités conclus par la métropole avec l'étranger, pourvu qu'elles soient expressément nommées. Elles ne peuvent en faire elles-mêmes, bien que, maintenant, en pratique, elles soient toujours consultées et qu'elles puissent signer des traités de commerce et des conventions.

La différence essentielle entre les self-governing colonies et les autres possessions réside dans le rôle de l'exécutif (1).

Dans les colonies de la Couronne, les membres du pouvoir exécutif sont nommés par la Couronne ou le Gouverneur. Ici, des instructions différentes sont données au Gouverneur qui doit se conformer à l'avis de la législature locale (2).

Le Gouverneur qui a pleins pouvoirs pour nommer ou relever de leurs fonctions les membres du Conseil exécutif ne doit pas conserver les « conseillers qui ont perdu la confiance de la législature locale » ; de telle sorte que le pouvoir exécutif des self-governing colonies est, selon l'usage constitutionnel, nommé ou rejeté par le Parlement local (3).

Un autre trait commun aux self-gouvernements est ce qu'on appelle le « Cabinet system ».

Les membres de ce Comité sont pris dans la majorité des Chambres.

En Angleterre, les secrétaires d'Etat et les principaux

1. Trotter, *loc. cit.*, p. 32.

2. It being understood that councillors who have lost the confidence of the local legislature will tender their resignation to the governor or discontinue the practical exercise of their functions in analogy with the usage prevailing in the United Kingdom (*Colonial Rules and regulations*, p. 57).

3. Trotter, *loc. cit.*, p. 53.

membres officiels démissionnent lorsque leur parti n'est plus en majorité à la Chambre des Communes.

A part quelques différences de détail entre le Cabinet system tel qu'il est pratiqué en Angleterre et dans les Dominions, le principe fondamental est le même.

« Le Cabinet consiste en un groupe de personnes collectivement responsables pour la politique et le gouvernement du pays. Ce n'est pas le pouvoir exécutif, mais il contrôle et guide le pouvoir exécutif ; il se compose des chefs des grands départements exécutifs. Ces personnes sont choisies par le Premier ministre et travaillent sous ses ordres. Le Premier ministre est le membre le plus important du parti politique qui détient la majorité au Parlement (1). »

Le pouvoir exécutif repose en droit sur le Gouverneur (2) qui a des pouvoirs analogues à ceux d'un souverain constitutionnel. Il est exercé, en fait, par les ministres de la majorité susceptibles de perdre leur office si leur parti subit un échec.

Toutes les self-governing colonies ont un Parlement composé de deux Chambres : 1^o la Chambre basse, la plus populaire, qui décide du sort des ministres, élus au suffrage universel ou au suffrage censitaire très large. La franchise accorde une voix à chaque citoyen, tout au moins à chaque citoyen de race blanche (3) ; 2^o la Chambre haute (sénat au Canada et en Australie, Conseil législatif dans les autres Dominions) est tantôt élue, tantôt nommée par la Couronne (4). A l'égard du pouvoir judiciaire, les

1. Ahson, *Law and Custom of the Constitution*, t. II, p. 105.

2. La position du Gouverneur est discutée suivant les auteurs. D'après Sir Henry Jenkyns, dont l'opinion est très modérée, le Gouverneur aurait deux capacités : 1^o comme officier impérial, il est libre alors de ne pas suivre l'avis des ministres ; 2^o comme officier local, il est lié par les décisions ministérielles, il n'est pas responsable en ce cas.

3. En Australie et Nouvelle-Zélande, les femmes votent. En Nouvelle-Galles du Sud, la Chambre basse a voté un bill sur la franchise pour les femmes.

4. Trotter, *loc. cit.*, p. 55 ; Jenkyns, *loc. cit.*, p. 67.

juges sont désignés par le gouvernement colonial et non par la métropole.

Les colonies à gouvernement responsable peuvent être divisées géographiquement en trois groupements :

Le groupe Nord-Africain.

Le groupe Australien.

Le groupe Sud-Africain

Au point de vue de la constitution, elles peuvent se classer en deux groupes (1) :

I. Les groupes fédératifs ou Dominions :

Canada.

Australie.

Union-Sud-Africaine.

II. Les self-governing colonies isolées :

Nouvelle-Zélande (2).

Les self governing colonies forment, on le voit, les unes, des corps séparés, les autres, des fédérations coloniales.

Ces fédérations se sont formées pour sauvegarder l'indépendance locale des Etats ou des provinces des empiétements de la métropole ; elles n'ont pas hésité à doter le gouvernement fédéral au détriment du contrôle impérial (3).

Dans un ordre d'idées différent, le groupement fédératif offrait de grands avantages en matière de travaux publics, et la création d'un organe fédéral pouvait donner satisfaction aux intérêts communs, en permettant d'effectuer les travaux publics d'une portée générale.

D'après Chamberlain, ce mouvement de décentralisa-

1. *Colonial office list.*

2. D'André, *l'Angleterre et les colonies autonomes.*

3. La Nouvelle-Zélande et Terre-Neuve furent dotées d'un gouvernement responsable en 1854 et 1855. A l'égard de ces colonies nous n'insisterons pas davantage sur leur constitution. Les groupements fédératifs rentrent plus dans notre sujet attendu qu'on s'est demandé en Angleterre si l'évolution de l'ensemble de l'Empire ne devrait pas se faire dans le sens des groupements fédératifs Nord-Américains et Australiens.

tion constituerait cependant un grand pas vers l'organisation de l'Empire britannique.

Comment les self-governing colonies se sont-elles formées et quelle est leur constitution actuelle ?

I. — Dominion du Canada.

L'émancipation des colonies américaines a servi de leçon. La Grande-Bretagne a pu tirer de cette aventure une double moralité : à savoir qu'il était prudent de ne pas taxer les colonies par l'action du Parlement britannique et que les institutions démocratiques faites dans une colonie, sans l'appui de la métropole, étaient une menace de dissolution (1). Aussi le Canada en profita-t-il. Il sut arracher à la mère-patrie, qui lui accorda par nécessité et par sagacité, le Canadian Constitutionnel Act de 1791. Déjà, en 1774, par l'act de Québec, avait été créé un Conseil législatif nommé par la Couronne (2). L'act de 1791 qui divisait le Canada en deux provinces : le Haut-Canada et le Bas-Canada, fut probablement la plus sage solution des difficultés qui se dressaient devant les hommes d'Etat de ce temps.

Il fallait concilier à la fois les intérêts des Anglais et des Franco-Canadiens. On pensa y réussir en leur donnant une nouvelle constitution qui satisferait à la fois les « Britons » attachés aux institutions représentatives, et les Français, novices dans l'apprentissage d'un gouvernement local.

L'act de 1791 constituait un gouvernement composé d'un Gouverneur, de deux Assemblées dont l'une était élue par le peuple, d'un Conseil exécutif, à fonctions consultatives, formé des principaux chefs de service nommés par

1. Egerton, *The Colonial reformers of 1830*, K. C. Lectures, p. 141.

2. Sir Ch. Lucas, *The British Empire*, p. 116,

le Gouverneur, irresponsable devant l'Assemblée. La Cour d'appel créée par l'acte de Québec était maintenue; ses décisions, rendues susceptibles de recours devant le Conseil privé d'Angleterre.

Cette organisation n'eut pas les résultats auxquels on s'attendait.

L'immigration dans les villes du Bas-Canada d'une population anglaise nombreuse, le conflit des races, prouvèrent d'une façon manifeste la faiblesse de ce système.

La situation politique se compliquait d'autant plus que le Bas-Canada (Québec) tenait à sa merci, par sa position géographique (1), le Haut-Canada (Ontario), pour les communications avec la mer (2).

De plus, les Assemblées étaient en conflit avec le pouvoir exécutif. Il eût fallu que ce pouvoir fût renforcé ou rendu responsable, ou que le rôle des Assemblées fût réduit. En outre, le revenu colonial était inférieur aux dépenses.

Entre 1810 et 1818, à propos des disponibilités attribuées au gouvernement civil, la lutte éclata entre l'Assemblée, mal avertie des méthodes et des procédés anglais, et les Gouverneurs, ignorants des affaires canadiennes et dépendants d'un conseil qui représentait des intérêts opposés à ceux du peuple.

Cet état de choses était aggravé par le manque de responsabilité des conseillers. L'absence de départements ayant à leur tête un chef responsable enlevait toute valeur aux avis. « Le Gouverneur doit prendre conseil de personnes en qui il n'a pas confiance, ou consulter seulement une partie du conseil. Le secret de la procédure ajoute à l'irresponsabilité du corps (3). »

1. Le Haut Canada dépendait pour son commerce du Saint-Laurent. Le contrôle de l'estuaire appartenait à la juridiction du Bas-Canada.

2. H. E. Egerton, *Origin and growth of the British Dominions*, p. 165.

3. Lord Durham. Report.

Le désordre était parvenu à son comble : la politique générale empiétait sur les affaires privées et les affaires privées sur la politique générale. On formait des cabales pour assurer la réélection de certains membres (1).

Mais il est probable que, en raison des difficultés à surmonter, la réforme ne se serait pas faite prompte et complète si un mouvement insurrectionnel n'avait éclaté et si le « report » de lord Durham n'avait forcé la main aux autorités de la métropole » (2) ; la Constitution de 1791 fut suspendue, et lord Durham envoyé au Canada pour étudier la situation. Il fit un rapport en 1839, où, après avoir exposé les causes du mal, il indiquait le remède à y apporter, qui était la concession, sans restriction, du gouvernement responsable, et l'union des deux Canada. C'est à lui que l'Empire doit la forme de self-governing colonies.

Les vœux de lord Durham prirent forme dans l'Union Act du 23 juillet 1840.

L'application du self-government n'a pas été immédiate. Elle ne devint effective qu'en 1846, époque à laquelle les ministres furent déclarés responsables (3). Le sens politique de lord Elgin, nommé Gouverneur en 1847, contribua beaucoup à développer la pratique du Cabinet system. La même année, le gouvernement responsable fut accordé à la Nouvelle-Brunswick et à la Nouvelle-Ecosse. L'île du Prince Edouard l'obtint en 1851.

Ayant obtenu la possession d'un gouvernement responsable, les colonies voulurent avoir une plus parfaite unité nationale. Le voisinage de la République américaine les incitait à se grouper, à joindre leurs intérêts, au lieu de s'épuiser en querelles de provinces rivales.

Des causes d'ordre économique, les travaux publics

1. Egerton, *loc. cit.*, p. 169.

2. En 1837, lord John Russel estimait encore que le gouvernement responsable dans les colonies était impraticable.

3. Boutmy, *loc. cit.* ; Egerton, *loc. cit.*, p. 171.

d'intérêt général, ont également provoqué la formation de la fédération du Canada. La construction d'une voie ferrée intercoloniale reliant Halifax avec le Saint-Laurent fut l'une des conditions essentielles de la consolidation de l'Union et de l'assentiment de la Nouvelle-Ecosse et de la Nouvelle-Brunswick à la fédération (1).

La politique intérieure n'était pas florissante vers 1864, en raison des rivalités de race et de religion. Aucun gouvernement ne put obtenir une majorité agissante (2). Les leaders des partis différents formèrent alors un gouvernement de coalition en vue d'établir l'union.

En 1864, les délégués des provinces se réunirent à Québec. Le British North America act du 22 mai 1867 (3) résulta de la conférence : Ontario, Québec (4), New-Brunswick, Nova-Scotia se confédéraient sous le nom de « Dominion of Canada. »

Le Gouverneur général du Canada fut nommé, en 1870, Gouverneur de Rupert's Land qui entra dans le Dominion en juillet 1870. Manitoba fut détaché de ce territoire (5) et devint une province, le 15 juillet 1870.

Le 20 juillet 1871, la Colombie britannique se réunissait à l'Union. L'île du Prince Edouard y fut admise en 1873. La partie du territoire du North-West, située au nord de Manitoba, fut divisée en districts placés sous le contrôle du Lieutenant-Gouverneur de Manitoba, en 1876. L'autre partie des territoires du North-West et le Rupert's Land (6) ont été placés sous la juridiction et le contrôle d'un Lieutenant-Gouverneur et d'un Conseil par le Canadian act, 38 Vict., cap. 49 (1875).

1. Lucas, *loc. cit.*, p. 119.

2. Hopkins, *loc. cit.*

3. Imperial act Victoria, 30-31, c. 3.

4. Les provinces d'Ontario, Québec, constituaient autrefois la colonie du Canada.

5. Canadian act Victoria, cap. 3.

6. Territoire de l'Hudson bay Company.

Par un ordre en Conseil du 31 juillet 1880, les possessions anglaises du Nord de l'Amérique (à l'exception de Newfoundland) ont été annexées au Dominion du Canada.

En 1882 (mai), les districts de Assiniboia, Saskatchewan, Alberta et Athabaska furent créés.

Les territoires restants (order in council de 1895, modifié le 18 décembre 1897) ont été subdivisés en districts : Ungava, Franklin, Makenzie, Yukon, le dernier séparé des territoires du North-West.

Par l'act de 1905, Alberta, Assiniboia, Saskatchewan et Athabaska furent réunis en deux provinces : Alberta et Saskatchewan, et entrèrent dans la confédération.

Par l'acte fédéral de 1912, les provinces de Québec, Ontario, Manitoba furent agrandies (1).

Le Dominion du Canada couvrit alors tout le territoire nord de l'Amérique, à l'exception de Newfoundland (2).

L'acte fondamental sur lequel repose la constitution du Dominion of Canada est donc l'act de 1867, complété par ceux de 1871-1873-1886.

Le pouvoir législatif est dévolu à la Couronne, au Gouverneur général et au Parlement fédéral du Canada composé de deux Chambres, le Sénat et la Chambre des Communes. Le Parlement doit se réunir au moins une fois l'an. Les membres du Sénat sont nommés à vie par le Gouverneur général ; ils doivent être choisis parmi les résidents des différentes provinces : le nombre de sièges varie suivant les provinces (3).

Les membres de la Chambre des Communes sont élus par le peuple. Québec est représentée par 65 membres, et les autres provinces proportionnellement à leur population.

1. *Colonial Office list*, p. 124.

2. Egerton, *Origin and growth of the British Dominions*; Caldecott, *loc. cit.*, p. 104 (Terre-Neuve possède une législature depuis 1832, gouvernement responsable établi en 1855, Gouverneur, Conseil exécutif, Conseil législatif, Assemblée).

3. Trotter, *op. cit.*

Le mandat électoral est de cinq ans, à moins de dissolution de la Chambre par le gouvernement (1).

L'act du Parlement de 1885 lui donne toute liberté de délimiter les privilèges, immunités et pouvoirs du Sénat et de la Chambre des Communes ; les prérogatives ne doivent pas excéder celles de la Chambre anglaise correspondante.

L'act de 1887 définit les pouvoirs du Dominion Parliament. Sa législation est de droit commun. Il peut légiférer sur toutes les matières (2), excepté sur celles qui sont réservées par la Constitution aux législatures provinciales (3). Parmi les matières générales, on peut énumérer : les finances publiques, les règlements de commerce, le service postal, la monnaie, les affaires concernant les banques et la navigation, la défense, etc.

Le pouvoir des législatures provinciales est restreint à certaines matières désignées (British North America act, section 92). Elles restent sous le contrôle absolu du gouvernement du Dominion ; en effet, si le système du gouvernement responsable prévaut, les provinces ne sont pas des self-governing parties, bien que dans toutes les provinces, le self local government ait été développé aussi loin que possible (4).

La Colombie britannique, Manitoba, New-Brunswick, Ontario, l'île du Prince Edouard et le territoire du Nord-Ouest ont une législature qui comprend le Lieutenant-Gouverneur et une Assemblée.

A Québec et dans la Nova Scotia, elle se compose du Lieutenant-Gouverneur, d'un Conseil législatif et d'une Assemblée législative (5).

1. *Colonial Office list.*

2. Jenkyns, *op. cit.*, p. 83.

3. The act exhautes the whole range of legislative power and whatever is not given to the provincial legislation rests with the Dominion Parliament, app. III (A cet égard, la Constitution canadienne est opposée à la constitution des Etats-Unis et de l'Australie).

4. *Colonial Office list*, p. 127.

5. Jenkyns, *loc. cit.*, p. 89.

La constitution des provinces anciennes a été conservée, sauf les modifications apportées par l'act de 1867.

Chaque législature provinciale, à l'égard des taxes, des lois sur la monnaie, a les mêmes pouvoirs que le Parlement canadien, excepté sur un point important. Le Lieutenant-Gouverneur, non la Couronne, fait partie de la législature, et les instructions en vertu desquelles il agit (*he is to act*) lui sont données par le Gouverneur général, sur l'avis des ministres. Le rejet d'un bill voté par les législatures provinciales est effectué par le Gouverneur général en son Conseil.

Le gouvernement métropolitain n'a donc pas de contrôle direct sur la législature des provinces (1).

Le pouvoir exécutif du Canada (2) réside dans la Couronne, représentée par le Gouverneur général. Il a un Conseil: le King's Privy Council for Canada, pour l'aider et le conseiller (*advise*). Les membres du Cabinet sont les chefs des départements d'Etat.

Dans les provinces, le pouvoir exécutif est entre les mains du Lieutenant-Gouverneur assisté de son Conseil exécutif, dont les membres, avec ou sans portefeuille, font partie du Cabinet.

Le Parlement du Dominion a tout pouvoir pour l'organisation de la Cour générale d'appel pour le Canada et l'établissement des autres Cours nécessaires pour le bon fonctionnement des lois. Il a aussi établi la Cour suprême, la Cour de l'Echiquier et la Cour maritime. Les juges de paix sont nommés par le Lieutenant-Gouverneur. Les autres juges, par le Gouverneur général.

La constitution du Canada peut être représentée sous la forme d'une pyramide dont le sommet serait la Couronne. «Le Roi et la constitution, disent les Canadiens aux Anglais,

1. Jenkyns, *loc. cit.*, p. 89.

2. Trotter, *loc. cit.*, p. 122.

sont nôtres aussi bien que vôtres ». Ensuite viennent le gouvernement responsable et le Parlement représentant la personne morale de la fédération, et enfin, les provinces et les organes provinciaux à la base. Cette organisation a permis de transformer des colonies séparées en une Union forte qui peut tirer parti de toutes les ressources du Canada.

Les intérêts particuliers se sont effacés devant l'intérêt du Dominion. « Graduellement vint le désir de se soutenir, de croître ensemble dans une impulsion qui dépasse l'individuel et le provincial. Il n'y a pas très longtemps, nous vîmes l'effort de cette impulsion vers la fédération ou l'union des parties de l'Empire en de nouvelles et jeunes nationalités » (1).

Le résultat de l'évolution du patriotisme canadien fut immense à tous les points de vue, sans que l'individualité de chacune des communautés qui composent le Dominion fût diminuée.

« En reconnaissant la vie locale et l'indépendance locale, en combinant l'indépendance dans les affaires locales avec une union effective pour les affaires communes, par l'unité dans la diversité, le pays a pu être édifié » (2).

II. — Groupe Australien.

Le Commonwealth d'Australie comprend six colonies fédérées :

Nouvelle-Galles du Sud, Tasmanie, Ouest Australie, Sud Australie, Victoria, Queensland.

L'établissement du Commonwealth australien, à son origine, offrait une triple évolution : en premier lieu, la

1. Sir George Forster, cité par Archibald Hurd (*Fortnightly Review*, oct. 1916).

2. Lord Milner, *Speeches and addresses. The Nation and the Empire*, p. 306.

formation de colonies nouvelles par leur séparation d'avec la Nouvelle Galles du Sud ; ensuite, la transformation politique et chacune des phases par lesquelles l'organisation locale est passée jusqu'en 1849, où il ne manque plus aux colonies que le Cabinet system pour avoir un gouvernement responsable, et enfin l'union des Etats.

La Nouvelle Galles du Sud fut fondée en 1788. La commission du Gouverneur comprenait : la Tasmanie, Queensland, Victoria, et la Nouvelle-Zélande (1).

En 1823, un Conseil législatif nommé fut établi en Nouvelle-Galles (2), et, en 1842, un nouveau conseil fut créé, se composant de 24 membres élus et 12 membres nommés.

L'act de 1842 prévoyait la séparation d'une nouvelle colonie de la Nouvelle-Galles du Sud.

Le principe de la représentation politique était introduit pour la première fois en Australie. Les colonies australiennes obtenaient le droit de réglementer l'administration de la justice par des actes locaux (3).

En 1823, 1842, 1850, 1859, 1861, la Tasmanie, la Nouvelle-Zélande, Victoria, Queensland se séparèrent successivement de la colonie-mère.

En 1850, un imperial act donna pleins pouvoirs aux colonies australiennes de poser elles-mêmes les bases de leur constitution. On favorisait ainsi l'introduction d'un gouvernement responsable (4).

Cet act autorisait l'établissement à Victoria, en Tasmanie, dans l'Australie du Sud et de l'Ouest de Conseils législatifs, et permettait la création des premiers districts et l'élection des membres électifs des Conseils législatifs (s. s. 7-10). Il plaçait les trois colonies de South-Australia,

1. Jenkyns, *op. cit.*, p. 277.

2. 5 et 6 Vict. c. 76.

3. Jenks, *The history of the Australasian colonies*, p. 164.

4. Trotter, *op. cit.*, p. 59 ; Jenkyns, p. 278.

Tasmania, et Victoria au même rang politique que la Nouvelle-Galles du Sud.

L'act prévoyait l'établissement de la Western-Australia sur la même base, mais les conditions requises ne furent remplies qu'en 1870 ; à part quelques variantes, l'act de 1842 a été reproduit en 1850.

Le résultat de l'act de 1850 a été de créer, non pas un groupe fédéral sous la direction de la mère-patrie, mais un corps de quatre colonies entièrement indépendantes.

A peine séparées, les colonies entrèrent en conflit. La Nouvelle-Galles favorisait le freetrade, Victoria était résolument protectionniste (1). Elles élevaient entr'elles des barrières douanières, des lois sur la naturalisation, sur l'immigration, les communications.

En peu d'années, chacune d'elles élaborait une législation hostile aux autres, à tel point que Sir Ch. Fitzroy, Gouverneur de la Nouvelle-Galles, déplore la liberté qui leur était laissée de prendre des mesures qui interrompent leurs relations commerciales et créent des sentiments de jalousie et de mauvais vouloir (2).

En 1858, les quatre colonies convinrent de réunir une conférence. Deux ans après, la nouvelle colonie de Queensland y donnait son adhésion. Cela n'allait pas sans quelque difficulté. Les colonies ne s'entendaient pas sur le projet d'union fédérale, et la Conférence n'eut pas lieu.

Une Conférence fiscale se tint en 1863, qui n'eut pas de résultats. Toutes les colonies étaient empêchées, par des actes impériaux, d'établir des tarifs préférentiels et différentiels entr'elles aussi bien qu'avec le reste du monde. Les colonies demandèrent au gouvernement métropolitain de leur permettre des arrangements réciproques. Après des hésitations et des refus, l'Australian Colonies

1. Egerton, *loc. cit.*, p. 175.

2. Moore, *Commonwealth of Australia*.

Duties act 1873 supprima tous les obstacles. Mais en raison des nécessités financières de chaque colonie, elles ne purent s'entendre au sujet du règlement des tarifs, et un essai d'union fiscale en 1881 avorta.

Le besoin d'une fédération se faisait sentir plus pressant ; mais les jalousies locales en retardaient l'avènement. De nombreuses conférences se rassemblèrent.

Parmi les essais de fédération, citons :

La Conférence de 1867 (intercoloniale).

L'établissement d'une Commission royale à Victoria (1870).

Les Plans de 1881.

La Convention de 1883.

Enfin, le Federal Council of Australia act de 1885 (1) accordait un pouvoir limité à un Conseil fédéral formé de 25 membres de chaque colonie, pouvant légiférer sur les matières d'une importance générale. Les résultats de cette organisation ne furent pas remarquables.

La Convention nationale australienne réunie à Sydney, en 1891, élaborait un plan de gouvernement fédéral. Le Draft bill de 1891 contenait en substance la constitution qui devait recevoir l'assentiment du Roi, en 1900 (2).

Aussi, en 1899, les électeurs se prononcèrent-ils en faveur d'un bill pour constituer le Commonwealth d'Australie. Les premiers ministres réunis en conférence l'approuvèrent.

Le 9 juillet 1900, l'act était passé par le Parlement du Royaume-Uni, acte populaire, expression de la volonté libre de tout le peuple (3).

Contrairement à la pratique canadienne, chaque colonie du Commonwealth reste un Etat.

1. Vict. cap. 48 et 49.

2. Moore, *loc. cit.*, p. 45.

3. Trotter, *loc. cit.*, p. 61, 63 et 64, Vict. cap. 12.

Le « federal Commonwealth » d'Australie possède quelques traits qui lui sont particuliers. Le Commonwealth est formé de communautés qui, bien qu'unies, restent séparées et indépendantes, dans leurs relations réciproques.

Le gouvernement fédéral a des pouvoirs limités ; ils sont énumérés dans la constitution. Les Parlements des États retiennent le « residuary power ».

Les gouvernements des États et du Commonwealth sont organisés séparément et sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions législatives, exécutives ou judiciaires. Cependant « l'union des états n'est pas une souveraineté étrangère vis-à-vis des États séparés, mais elle est concurrente, et, dans sa juridiction, possède une souveraineté suprême ». Leurs lois respectives forment un système de jurisprudence qui constitue la loi du pays pour l'État, et les Cours des deux juridictions ne sont pas étrangères l'une à l'autre. Ce sont des Cours d'une même contrée ayant une juridiction en partie différente, en partie concurrente (1). Les pouvoirs législatifs du Parlement du Commonwealth ne sont pas en général exclusifs. En cas de pouvoirs concurrents, s'il y a contradiction, la loi du Commonwealth prévaut, celle de l'État est invalidée.

Les relations des États et du Commonwealth ne sont pas hiérarchisées ; ils sont indépendants, sauf dans le département du pouvoir judiciaire. La Haute Cour du Commonwealth est la tête du système judiciaire et du Commonwealth et des États. Le Commonwealth ne peut exercer aucun vote sur la législation des États.

L'observation, par le gouvernement fédéral et par les États, des règles imposées par la constitution est maintenue par l'action des Cours dont les droits judiciaires peuvent déterminer la validité des « acts » (2).

1. Moore, *loc. cit.*, p. 69.

2. Moore, *loc. cit.*, p. 71.

La Cour suprême fédérale est nommée Haute-Cour d'Australie ; elle consiste en une juridiction suprême et plusieurs autres Cours, deux au minimum. Les juges sont nommés par le Gouverneur général en conseil. A l'établissement de la constitution, les avis furent partagés : devait-on conserver le droit d'appel au Roi en Conseil, ou fallait-il abolir ce droit ?

Après des compromis, l'entente se fit ; il en résulta l'article 74 qui règle les questions suivantes :

On ne peut en appeler au Roi en conseil d'une décision de la Haute-Cour sur toutes les questions qui s'élèvent dans les limites des pouvoirs constitutionnels du Commonwealth ou des États, à moins que la Haute-Cour puisse certifier que la question doit être déterminée par sa Majesté en conseil.

Sa Majesté peut cependant, en raison des prérogatives royales donner une permission spéciale d'appel (art. 74, 14 mai 1900).

Le Parlement peut limiter, par une loi, les matières sur lesquelles cette permission peut être accordée mais doit soumettre ces lois au Gouverneur général.

Le pouvoir législatif du Commonwealth est représenté par un Parlement fédéral comprenant le Gouverneur général, le Sénat et la Chambre des représentants dont les membres sont choisis par le peuple.

Le Parlement a des pouvoirs généraux de faire des lois pour la paix, l'ordre et le gouvernement du Commonwealth. Certains pouvoirs sont exclusifs et déterminés ; ils ne peuvent être exercés par les Parlements des États ; ils concernent, en général, toutes matières ayant un caractère national, ou nécessitant un même système de réglementation.

Les projets de loi qui modifieraient la constitution doivent être admis à la majorité absolue dans les deux Chambres et soumis, dans chaque Etat, à l'approbation des

électeurs ; ils sont transmis ensuite au Gouverneur général, pour l'acceptation de la Couronne.

L'exécutif est exercé par la Couronne représentée par le Gouverneur général. Il doit maintenir la constitution « *Guard the Commonwealth of Australia Constitution act* (1). »

Le Gouverneur général a les prérogatives suivantes : réunir, proroger, dissoudre les Parlements, donner son assentiment aux lois au nom de la Couronne, agréer les propositions des lois sur le vote d'une question financière, commander en chef les forces, exercer le droit de grâce.

Les membres du Conseil exécutif fédéral sont choisis par le Gouverneur général. Les ministres d'Etat, c'est-à-dire les fonctionnaires nommés par le Gouverneur pour administrer les départements d'Etat, doivent être membres du Sénat ou de la Chambre des représentants. La Cour suprême fédérale fut créée par un act du Parlement fédéral de 1903. Les fonctionnaires de la Haute Cour et des autres Cours sont désignés par le Gouverneur général en son Conseil.

Il serait trop long d'entrer dans le détail de la constitution de chaque Etat formant le Commonwealth. De légères différences existent entre chacun d'eux, mais les traits généraux sont les mêmes.

Le Gouverneur est nommé directement par la Couronne. Il peut seul accepter ou rejeter les lois faites par le Parlement local.

Les membres du Cabinet sont les chefs des départements d'Etat. Des ministres sans portefeuille en font partie. La compétence de droit commun appartient aux législatures des Etats. Les matières qui appartiennent au Parlement fédéral sont limitées à celles qui sont expressément spécifiées. A tous les autres égards, les pouvoirs des Etats sont maintenus. Mais l'édifice de la politique générale

1. Trotter, *op. cit.*, p. 67.

repose sur la doctrine de la responsabilité constante devant le Parlement d'une administration formée avec l'approbation du représentant de la Couronne (1).

Dans chaque Etat, le Parlement se compose de deux Chambres : la Chambre haute (legislative council) peut être nommée par le Gouverneur, ou élue ; la Chambre basse (legislative Assembly ou House of Assembly) est recrutée à l'électorat.

Les États qui font partie du Commonwealth ont pu garder leur constitution précédente dans la mesure où elle n'était pas contraire à celle de la confédération.

III. — Le Groupe Sud-Africain. — La Colonie du Cap et Natal

La constitution du Cap, comme gouvernement responsable, date de 1872 ; celle de Natal, de 1893.

Les deux colonies ont un Parlement se composant du Gouverneur et de deux Chambres : la Chambre haute est le Conseil législatif ; la Chambre basse est dénommée, dans la colonie du Cap, Chambre d'Assemblée ; et à Natal, Assemblée législative.

Au Cap, le Conseil législatif est élu ; à Natal, il est nommé par le Gouverneur en Conseil.

Le pouvoir exécutif est représenté par un Gouverneur aidé d'un Conseil exécutif composé des ministres (2).

Transvaal et Orange. — Les anciennes républiques boers sont devenues des colonies par le fait de la conquête, elles ont, comme telles, une constitution récente. Par le traité de Vereeniging qui termina la guerre le 31 mai 1902, le Gouvernement britannique leur promettait un gouvernement civil, des institutions représentatives, et

1. Moore, *loc. cit.*

2. Trotter, *op. cit.*, p. 151.

l'autonomie, quand les circonstances le permettraient. L'Angleterre a très rapidement tenu la promesse. Ce geste, très libéral, fut d'une grande sagesse politique bien qu'il ait été critiqué par ceux qui craignaient que l'Angleterre ne réveillât ainsi des velléités d'indépendance. Les événements n'ont pas confirmé ces appréhensions ; au contraire, en reconnaissance de l'autonomie qui leur était octroyée les nations sud-africaines ont voué, à la métropole, une fidélité à toute épreuve.

En 1905, les institutions représentatives étaient établies dans la colonie du Transvaal par l'admission de 30 à 35 membres élus au Conseil législatif, en tenant compte des droits des Boers tels qu'ils existaient dans l'ancien régime politique.

Le 6 décembre 1906, une constitution établissait le gouvernement responsable, basé sur l'égalité des races anglaise et hollandaise, avec le suffrage universel, à l'exclusion des noirs.

La même organisation fut accordée en 1908 à l'Orange River Colony, à savoir : une législature de deux Chambres, Conseil législatif et Assemblée (1).

En 1908, les colonies sud-africaines se réunirent en conférence, à Prétoria, afin de discuter un projet d'union. L'accord ne se fit pas. Une convention nationale tint ses assises à Durban, Capetown, Bloemfontein.

Des difficultés étaient soulevées entre l'élément boer et l'élément anglais, les régions de la côte et les régions de l'intérieur.

Un autre problème à résoudre était la question indigène. Les blancs, dans l'Afrique du Sud, sont en minorité ; ils ne peuvent admettre à l'électorat la population de couleur, sous peine d'être submergés. Au Cap et à Natal, le

1. *Colonial office list.*, p. 5.

2. D'André, *Colonial Office list.*, p. 350.

vote a été donné aux indigènes, mais à des conditions qui le rendent inexistant. Un des articles du traité de 1902 portait qu'aucun droit politique ne serait accordé aux indigènes dans l'organisation imposée par l'Angleterre.

Le Draft act présenté par la Convention a été accepté par le Transvaal, sans amendement, mais l'Orange et le Cap firent des objections sur la question des droits égaux, *one vote, one value*.

Le Parlement britannique l'a ratifié en 1909, pour entrer en vigueur en 1910.

L'Union Sud-Africaine se compose de la colonie du Cap, du Transvaal, de Natal et de l'Orange (1).

Le siège du gouvernement est à Prétoria.

La législature tient ses assises à Capetown, et le pouvoir judiciaire à Bloemfontein.

Le Sénat se compose, pour dix ans, de 8 membres nommés par le Gouverneur général en Conseil et 10 membres de chaque province élus par les deux Chambres de la province, siégeant en un corps. La représentation proportionnelle a été adoptée ; provision est faite en vue d'une augmentation de membres proportionnée à la population.

La Chambre de l'Assemblée comprend 130 membres élus. Les membres des deux Chambres doivent être sujets britanniques de race européenne.

Le Conseil provincial de chaque province peut légiférer par ordonnance sur certains sujets spécifiés dans l'acte d'Union, et par délégation sur d'autres matières.

Le Parlement de l'Union peut déléguer aux Conseils le pouvoir de faire des ordonnances sur n'importe quel sujet.

Les conditions d'électorat restent les mêmes que dans les colonies avant l'Union. Peuvent voter tous les sujets britanniques (sans égard à la couleur), sachant lire, écrire,

1. *Colonial Office list.*, p. 347.

possédant une propriété d'un minimum de 75 livres sterling, ou recevant plus de 50 livres sterling par an (1).

La valeur des votes des sujets non-européens est réduite au tiers de la valeur des voix des Européens. Aucune loi subséquente ne peut disqualifier quiconque au Cap. comme électeur, pour raison de race ou de couleur, à moins que le bill ne passe devant les Chambres réunies avec une majorité des deux tiers.

Les membres du pouvoir exécutif et de l'administration dans chaque province sont nommés par le gouvernement provincial de l'Union.

Les Cours d'appel des provinces deviennent des divisions de la Cour suprême. Il n'est pas fait d'appel au Roi. Les revenus sont répartis par le Gouverneur en conseil. Une commission a été créée pour régler les relations fiscales entre l'Union et les provinces. Le régime commercial adopté est le freetrade à l'intérieur (2).

Si maintenant on examine l'ensemble des trois groupements Canada, Australie, et Sud-Afrique, on constate qu'il existe entre eux d'assez notables différences.

La principale différence constitutionnelle entre le Canada et l'Australie provient des circonstances qui ont présidé à leur établissement.

Au Canada le besoin se faisait sentir d'une Amérique du Nord forte et unie. Le Parlement fédéral possède par conséquent tous les pouvoirs qui ne sont pas délégués expressément aux législatures provinciales (3), celles-ci sont limitées à l'exercice des pouvoirs qui leur sont délégués, le Dominion Parlement conservant les « residuary powers » (4).

La Chambre haute du Parlement canadien est composée

1. Basil Worsfold, *The Empire on the onvil*.

2. *Colonial Office list.*, p. 316.

3. Egerton, *loc. cit.*, p. 175.

4. Jenkyns, *loc. cit.*, p. 90.

de membres nommés par le Gouverneur général qui les désigne sur l'avis de ses ministres.

Les parties constituantes de l'Union ont cessé d'être des self-governing colonies pour devenir des provinces du Dominion.

Elles n'ont conservé aucun rapport direct avec le gouvernement impérial ; elles communiquent avec lui par l'entremise du Gouverneur en Conseil (1).

Le Dominion du Canada est une fédération d'une forme très étroite.

Le Commonwealth australien est composé d'Etats qui sont restés des « self-governing colonies » ; ils sont unis par un lien peu resserré, jaloux de leurs droits séparés. Le gouvernement de chaque état est nommé par la Couronne tandis que, au Canada, le gouvernement provincial est désigné par le gouverneur général en son conseil.

Au Canada, les membres du Sénat sont nommés à vie par le Gouverneur général ; en Australie, ils sont élus directement par un vote populaire.

En Australie, les Etats, et non le Commonwealth, possèdent les « residuary powers » ; ils retiennent tous les pouvoirs qui n'ont pas été, par l'act qui a établi le Commonwealth, réservés spécialement au gouvernement central.

La seconde Chambre du Commonwealth Parliament, le Sénat, est beaucoup plus démocratique et plus puissante que dans le Dominion du Canada.

Le groupement des colonies sud-africaines est beaucoup plus étroit, elles ont formé une Union et non une fédération.

La superficie plus restreinte de cette Union permettait une centralisation facile (2). L'existence d'une population de couleur, supérieure en nombre aux habitants de race blanche, nécessitait l'établissement d'un gouvernement central puissant.

1. Sir Charles Lucas, *loc. cit.*, p. 171.

2. Sir Charles Lucas, *loc. cit.*, p. 172.

CHAPITRE III

L'INDE (1)

Après la révolte des Cipayes, en 1857, causée par les exactions et le despotisme de la Compagnie des Indes instituée depuis 1600, avec des droits exclusifs d'établissement, de commerce, et de gouvernement sur les territoires qu'elle occupait, droits, il est vrai, diminués depuis l'acte de Pitt, de 1794, et le Charter Act de 1839, le gouvernement de l'Inde fut transféré à la Couronne.

La constitution de l'Inde Anglaise repose sur l'act de 1858.

On entend par Inde Anglaise tous les territoires et villes sous la domination de Sa Majesté, qui sont gouvernés par Sa Majesté, par l'entremise du Gouverneur général pour les Indes, ou d'un officier subordonné au Gouverneur général. (Interpretation act de 1889).

L'Inde est formée, en outre de l'Inde Anglaise, de pays commandés par des princes ou des chefs indigènes, sous la souveraineté du Vice-Roi ou de ses représentants (2).

Le secrétaire d'État pour l'Inde est responsable devant le Parlement de tous ses actes (3) ; seul, parmi les autres secrétaires d'État, il a un Conseil dont il doit suivre l'avis. Le Parlement britannique légifère pour l'Inde.

1. Voir appendice.

2. Sir Charles Lucas, *The British Empire*, p. 190.

3. Trotter, *op cit.*, p. 161.

Le Gouverneur en son Conseil détient la souveraineté de l'Inde britannique. Il a aussi les pouvoirs, droits et (1) privilèges, dérivant, non de la Couronne, mais des princes de l'Inde sur lesquels il a la prééminence.

Administration britannique de l'Inde. — L'autorité suprême dans les Indes britanniques est dévolue, par une série d'acts du Parlement, au Gouverneur général en son Conseil (2).

Le gouvernement Indien est divisé en départements ; à la tête de chacun d'eux siègent des membres du Conseil du Gouverneur général. Par extension, ce Conseil exécutif se transforme en législatif par adjonction de membres additionnels dont le tiers au moins ne doit pas avoir d'attache officielle et ne doit pas appartenir au service civil ou militaire de la Couronne dans l'Inde.

Les pouvoirs législatifs du Gouverneur en son Conseil sont déterminés par des actes impériaux. Lui sont interdites toutes dispositions touchant à la constitution, à l'Empire, ou en contradiction avec la législation du Parlement impérial. En cas de danger, il peut cependant légiférer seul pour des lois qui ne dureront pas plus de six mois.

L'Inde était trop vaste pour que le gouvernement pût rester centralisé.

Il a fallu établir des gouvernements locaux.

L'Inde Anglaise a été distribuée en huit grandes provinces et quelques petites dirigées chacune par un Gouverneur :

Delhi, créée en 1912, Bihar et Prissa, Madras, Assam, Bombay, Agra et Oudh, Bengale, Punjab, Bruma, province frontière du nord-ouest, Baluchistan.

Lorsqu'il existe un Conseil exécutif, il est recruté parmi les membres de l'Indian civil service ; un membre indien

1. *India list.*, p. 379 (En mars 1909 on a décidé qu'un des membres de ce Conseil serait d'origine indienne »).

2. Ilbert, *The government of India.*

siège dans ce Conseil exécutif. Ce conseil, dans quelques provinces, devient, en cas de besoin, et, augmenté de plusieurs membres, le Conseil législatif dont le pouvoir de légiférer ne peut s'exercer que sur des matières locales (1). Par l'act de 1909 les membres additionnels au Conseil législatif, au lieu d'être nommés par le Gouverneur général (acts de 1861 et 1892), le Gouverneur, le Lieutenant-Gouverneur peuvent être, en partie, recrutés à l'élection.

Depuis 1858, des Hautes Cours de justice furent instituées à Calcutta, Madras, Bombay, Allahabad. Les autres Cours sont établies par le gouvernement local ; leurs juges sont membres de l'Indian civil service. Les fonctionnaires des Hautes-Cours sont désignés par le gouvernement métropolitain. La juridiction de ces tribunaux est définie par des chartes. On peut en appeler au Roi en son Conseil. Les Codes Indiens sont établis ; en matière civile, la loi locale ou personnelle, ou la coutume est appliquée (2).

L'organisation de l'Inde est éminemment anglaise, bureaucratique, administrative et dirigée uniquement par des fonctionnaires britanniques. Elle est « despotique » en ce sens que l'autorité suprême réside dans les mains du Gouverneur en Conseil qui relève du secrétaire d'État.

Les Conseils législatifs et l'exécutif ont des pouvoirs beaucoup plus restreints que dans les colonies britanniques (3).

Cependant on assiste, depuis plusieurs années, à un double travail de décentralisation : l'extension des organisations provinciales et l'admission de l'élément indigène au gouvernement.

« Tant qu'il s'agit d'affaires locales, il faut laisser agir librement les gens qui ont une connaissance intime de la matière. (4) »

1. Boutmy, *loc. cit.*

2. Jenkyns, p. 51.

3. Jenkyns, p. 48.

4. Trotter, *loc. cit.*, p. 165.

Les Indiens ont obtenu des sièges aux Conseils provinciaux. L'administration est assurée par un organe permanent, le Civil Service, qui comprend deux divisions : le Civil Service, autrefois désigné sous le nom de « Covenanted Service », et le Provincial Service « Uncovenanted Service » (1).

Par l'act de 1833, les indigènes pouvaient entrer dans le Covenanted Service, composé en réalité de sujets britanniques européens. Les acts de 1853, 1870, 1879, facilitèrent l'accession des Indiens au Civil Service. Par l'act de 1889, il fut décidé que le Provincial Service serait recruté parmi les habitants des provinces (2). Le Civil Service fournit des membres au Conseil législatif, au Conseil du Gouverneur, des juges aux districts et aux Cours de justice (3).

Malgré tout, la part que les Indiens prennent au gouvernement de leur pays est modeste, l'institution du Civil Service reste anglaise : les indigènes admis à la coopération des affaires publiques sont en minorité. Cependant, c'est l'organe qui permet l'accession progressive et de plus en plus large des Indiens dans l'administration de l'Empire.

Les congrès qui se réunissent de temps à autre prouvent clairement que les Hindous désirent posséder un self-government, et témoignent d'un mouvement national vers l'autonomie.

Etats feudataires. — La plupart des Etats feudataires sont administrés d'une manière presque indépendante par leurs propres gouvernants, mais ils sont tous soumis, à un degré plus ou moins étendu, à la surveillance et à la direction du gouvernement anglais.

On peut les ranger en deux catégories :

1. Jenkyns, *op. cit.*, p. 53.

2. Jenkyns, *op. cit.*, p. 53.

3. Ch. Lucas, *loc. cit.*, p. 187.

4. Civil Service of India : 1.400 personnes, dont 65 Indiens. Provincial Civil Service : 2.570 personnes, dont 2.000 Indiens (*India list.*, p. 381).

1° Les Etats qui ont des relations politiques directes avec le gouvernement de l'Inde.

2° Les Etats qui ont des relations politiques directes avec les divers gouvernements locaux (1).

Le gouvernement de l'Inde ne peut être comparé à celui d'aucune possession britannique. Non seulement par son étendue et sa population cette dépendance surpasse toute autre colonie, mais on y rencontre des civilisations et des religions très anciennes, fortement organisées, aussi bien que des communautés, des idiomes et des coutumes différents. De plus, des descendants des anciens souverains continuent à gouverner les Etats indigènes sous la suzeraineté du Royaume-Uni (2).

L'Empire britannique n'est pas une fédération.

Le Royaume-Uni exerce la souveraineté légale sur toutes les possessions et Dominions, souveraineté indiscutable qui demeure impartagée. Mais, dans la coutume, à de nombreux égards, les self governing colonies sont plutôt les Etats d'une fédération que les membres subordonnés d'un Empire. Cependant, actuellement, cette situation n'est plus satisfaisante ; elle doit changer.

Quelle sera, dans l'avenir, la nature des relations entre la Grande-Bretagne et les colonies ?

Tel est le nœud gordien que nos alliés auront à dénouer au lendemain de la guerre.

1. *India list.*, p. 399.

2. *Jenkyns, loc. cit.*, p. 49.

PREMIÈRE PARTIE

LES PROJETS D'ORGANISATION DE L'EMPIRE BRITANNIQUE JUSQU'EN 1914

LES ÉTAPES VERS L'AUTONOMIE LA POLITIQUE ANGLAISE

Through the ages one increasing surpote
suns and the thoughts of men are widen'd
with the processof the suns.

TENNYSORE.

CHAPITRE PREMIER

LES IDÉES

SECTION I

Du pacte colonial à l'impérialisme

Les colonies, débouchés pour les produits de la métropole, ou déversoirs de ses prisons. — Les brèches au pacte colonial. — Les réformateurs de 1830 et l'octroi de l'autonomie aux colonies. — L'école de Manchester et le libre-échange. — Le free-trade et l'abolition des tarifs préférentiels. — Les tendances séparatistes en 1860. — La réaction.

« Sous l'influence du mercantilisme, a dit Adam Smith, le titre du livre de Mun *England's treasure in* (sic) *foreign trade* devint une maxime fondamentale d'économie politique. »

Il fallait vendre à l'étranger beaucoup plus qu'acheter, augmenter les exportations, diminuer les importations.

Les colonies offraient un moyen merveilleux de résoudre ce problème. Le système mercantile favorisa donc l'établissement des colonies qui procuraient des privilèges particuliers, des monopoles, une source presque inépuisable de revenus à la métropole. Les intérêts de la possession s'effaçaient complètement devant l'intérêt primordial de la mère-patrie : protéger le commerce national contre toute compétition étrangère.

Les colonies étaient considérées comme des plantations, et l'idée de possession devint synonyme d'exploitation.

L'expression la plus parfaite du mercantilisme se trouve dans le Pacte colonial, négation de la liberté du commerce.

Les marchandises des colonies ne pouvaient être importées ou exportées que sur des navires appartenant à la mère-patrie ou aux colonies. Le commerce d'exportation de la colonie était destiné au marché métropolitain. Les marchandises anglaises obtenaient un monopole partiel ou total sur le marché colonial. L'établissement de manufactures qui auraient pu concurrencer les fabriques anglaises était interdit.

La métropole restait maîtresse de régler, à son gré et à son avantage, les relations commerciales ; seule à approvisionner les possessions d'articles manufacturés, elle assurait en revanche un traitement privilégié, dans ses ports, à leurs produits bruts (1).

L'existence du Pacte colonial n'allait pas sans inconvénients. Ce système pouvait aider à l'éclosion d'une jeune colonie en assurant un débouché à ses marchandises. Il devenait une entrave dans le commerce et l'industrie de possessions prospères, en restreignant leur champ d'action à la Métropole.

Au cours du xix^e siècle, il devait subir de nombreuses modifications qui atténuèrent la rigueur des prescriptions.

Au lendemain de la proclamation de l'indépendance des Etats-Unis, le Pacte colonial fut considéré comme s'imposant encore (2).

L'ancien régime de faveur, pour la marine et les ports anglais, continua à avoir cours.

Après la perte des colonies américaines, l'Angleterre ne posséda plus, pendant longtemps, que des îles à sucre,

1. Leroy-Beaulieu, *loc. cit.*, p. 445.

2. Il ne devait disparaître complètement qu'en 1849 avec l'acte de navigation qui laissait libre le transport des marchandises coloniales par les navires étrangers (H. Egerton, *loc. cit.*, p. 109).

quelques comptoirs africains ou de vastes étendues, peu peuplées, ou habitées en majeure partie par les descendants de ses anciens ennemis. Les libertés locales y étaient étroitement mesurées, les rapports commerciaux réglés par un protectionnisme rigide (1).

D'autres colonies, telles que la Nouvelle-Galles, servaient de déversoir aux prisons (2).

« Les colonies n'étaient en somme, aux yeux de l'Angleterre, qu'une source de richesses qu'elle était libre d'exploiter à sa guise, sans avoir envers elles les moindres obligations (3) ».

La révolte des colonies américaines ébranla l'édifice mercantiliste, l'Inde et les autres colonies échangeaient leurs produits avec les Etats-Unis : il eût été préjudiciable aux intérêts des possessions et des dépendances d'interdire toute relation commerciale entre elles et l'Amérique. Le principe de réciprocité et l'idée d'un traitement de faveur envers les nations étrangères amenèrent tant d'exceptions au pacte colonial que, s'il subsistait encore, les restrictions qu'il imposait étaient inopérantes.

D'ailleurs vers 1875, les théories d'Adam Smith avaient fait de nombreux partisans.

L'Angleterre s'achemina vers le libre-échange.

Ce fut une période de transition. Le commerce devint libre avec l'étranger — ou presque — mais des tarifs protectionnistes furent établis en faveur des colonies.

En 1822, les colonies d'Amérique purent communiquer directement avec les ports étrangers de la côte est de l'Atlantique et avec l'Europe, sous pavillon anglais seulement. Les marchandises étrangères étaient imposées d'un droit de 7 1/2 0/0 (4).

1. Leroy-Beaulieu, p. 446.

2. Boutmy, *loc. cit.*

3. Oualid, *le Libéralisme économique en Angleterre*, p. 219

4. Leroy-Beaulieu, *Colonisation chez les peuples modernes*, p. 205.

Peu d'années après, en 1825, Huskisson autorisa l'importation des marchandises, non formellement exclues, dans les Colonies d'Amérique, de toute place étrangère, sur bâtiment du pays de production aussi bien que sur vaisseaux anglais (les droits varient de 7 1/2 à 30 0/0), et l'exportation des denrées coloniales sous pavillon étranger. Les colonies dotées d'entrepôt reçoivent les produits en franchise de droits pour la réexportation. L'accès des produits et des navires étrangers est soumis aux conditions de réciprocité. Des droits préférentiels de 50 0/0 étaient établis en vue de favoriser le commerce colonial.

Ce régime de tarifs protecteurs devait se poursuivre jusqu'en 1845, mais en l'atténuant progressivement. Une évolution lente faisait prévoir que la réciprocité deviendrait bientôt la base des relations commerciales. Les premières mesures furent prises à propos de l'importation du sucre étranger. En 1845, de nouvelles réductions préparaient le passage au libre-échange ; les derniers droits à l'exportation étaient abolis et 430 articles exemptés, en plus des 750 articles du tarif précédent. Vers 1846 la protection avait été retirée à l'agriculture de la métropole ; on ne pouvait donc la maintenir au profit des colonies. Les produits anglais cessèrent, en retour, d'être protégés aux colonies, celles-ci furent autorisées à régler elles-mêmes leurs tarifs sans l'approbation de la couronne et de suspendre les droits différentiels en faveur des produits anglais. Le libre-échange s'établissait graduellement. Le principe du gouvernement responsable allait transformer les relations politiques entre la Grande-Bretagne et les possessions.

Vers 1830, la situation était assez complexe. La thèse de la séparation future des colonies se répandait parmi quelques hommes d'Etat.

« Il ne faut pas douter que les colonies soient un jour des nations libres, initiatrices d'autres nations à la liberté,

que le Canada soit destiné à devenir un Etat indépendant. C'est encore le devoir de la Grande Bretagne de le pénétrer de sentiments anglais, de le faire profiter des lois et des institutions anglaises » (1).

Ces vues étaient assez désintéressées ; d'autres l'étaient moins...

Sous le couvert de la réciprocité, les colonies jouaient un rôle moins important qu'avec l'ancien système colonial. Elles n'accordaient pas à la métropole l'équivalent de ce qu'elles en obtenaient.

La tendance marquée des possessions à leur autonomie — le Canada s'agitait alors — souleva un autre grief. On commençait à trouver qu'elles drainaient l'argent des contribuables anglais. Elles devenaient coûteuses, sans être indispensables pour le commerce britannique ; elles manifestaient des velléités d'indépendance.

N'était-il pas naturel que l'Angleterre se demandât s'il ne lui serait pas avantageux de se débarrasser des nœuds qui la paralysaient (2).

Ces théories à vue étroite (3) ne prévalurent pas.

Au contraire, un courant d'opinion se déclara en faveur de la colonisation. Wakefield devint le promoteur de ce mouvement dont le but était l'amélioration de la situation économique en Angleterre et l'expansion de la Grande-Bretagne par « l'extension aux colonies de ces institutions libres qui sont le fier héritage des Anglais at home ».

Les règlements de 1831 sur l'émigration, par lord Howick (lord Grey), l'abolition de l'esclavage votée en 1833, le New land and Emigration board de 1840, de lord

1. Snow, *The administration of dependencies*, p. 518 ; Huskisson cité. « For the theory of monopoly a new theory has been substituted that of reciprocity to be ever connected with the name of Huskisson » (Egerton).

2. Egerton, *K.-C. lectures*, p. 143.

3. Reprises vers 1860.

John Russel, prouvent que les vœux de la « Colonisation society » ont été adoptés par le gouvernement.

L'œuvre de Wakefield, de Buller, de Sir William Malesworth fut de donner une nouvelle impulsion à l'idée coloniale, en préconisant l'émigration et en recommandant toute pratique pouvant contribuer à la grandeur de l'Empire.

Les hommes d'Etat qui estimaient que l'établissement du gouvernement responsable devait entrer dans la politique coloniale (lord Grey et lord Durham entr'autres) restaient attachés à l'idée d'un plus grand Empire (1). « Prendre des colonies et les bien gouverner, c'est pourvoir aux nécessités de la population trop nombreuse du Royaume-Uni, c'est trouver des millions de consommateurs pour nos manufactures et des producteurs pour nos besoins », écrivait lord Durham (2).

Ces mots semblent contradictoires en apparence sous la plume du promoteur des self-governments (3). Ils s'expliquent en réalité par le grand désir dont était animé lord Durham de renforcer les liens entre l'Empire et les colonies Nord-Américaines qui sont « l'un des plus brillants ornements de la Couronne impériale de Sa Majesté ».

Lord Grey, d'ailleurs, considérait que la Couronne avait la tenure des possessions britanniques comme « trustee » de tous les habitants de l'Empire, et non des habitants d'une province particulière (4). Il proclamait sa foi dans la permanence de l'Empire.

Le report de lord Durham n'est pas seulement la théorie

1. Lord Durham, Report.

2. Les Tories leur reprochaient d'avoir des tendances séparatistes.

3. Cf. « Instead of wishing to separate from our colonies or to avert the establishment of new ones, I would say, distinguish between the evil and the good remove the evil, but preserve the good. Do not emancipate your colonies, but multiply them and improve reform your system of colonial government » (*Selected speeches of Sir W. Malesworth*, p. 11).

4. Egerton, *loc. cit.*, p. 152.

d'une politique coloniale définitive, mais le point de départ d'une nouvelle conception de l'Empire britannique. Ce n'est pas la recherche d'un profit immédiat, mais une idée plus noble, plus élevée, qui donne à la politique une nouvelle signification et une plus grande dignité (1).

Lord Elgin a fort bien résumé les vues des réformateurs de 1830 : « Je n'ai jamais pu comprendre, écrivait-il, pourquoi, avec notre constitution élastique, nous ne serions pas capables de rendre les liens qui nous lient aussi résistants que ceux qui unissent les provinces des Etats-Unis. Il est en outre indispensable au succès de tout système de gouvernement colonial de renoncer à l'habitude de dire aux colonies que leur manière d'être est transitoire. Vous devez leur permettre de penser que, sans rompre les nœuds qui les soudent à la Grande-Bretagne, elles peuvent atteindre le degré de perfection, de développement social et politique auquel les communautés d'hommes libres ont le droit d'aspirer » (2).

Le régime qui satisferait le mieux aux exigences des possessions peuplées d'Anglo-Saxons, soucieux, comme les habitants de la métropole, de garder leur indépendance vis-à-vis de l'Etat, devait être évidemment celui qui avait favorisé l'éclosion des libertés anglaises. Lord Russel comprit qu'il fallait appliquer la constitution britannique aux colonies en leur accordant un gouvernement responsable se calquant sur l'organisation de la métropole, et l'autonomie pour les affaires locales.

Successivement, à des époques différentes, le Canada (3),

1. Egerton, *loc. cit.*, p. 172.

2. *Letters and Journals of Lord Elgin*, p. 116.

3. Cf. According to this statement the purpose of responsible government is to guarantee that the well understood wishes and interests of the people will in all occasions be faithfully represented and advocated before the tribunal representing the imperial state in order that it may make a disposition concerning them (Résolution de l'Assemblée unissant le Haut et le Bas-Canada, 3 septembre 1841).

les colonies australiennes et sud-africaines, devinrent des self-governments.

La politique coloniale anglaise se fondait sur des bases nouvelles. Le principe que les Anglais emportaient avec eux dans les jeunes colonies, leurs droits au self-government, était reconnu (1). Devait-il amener la scission, ou, au contraire, une union plus étroite ?

Le mot de l'énigme posée en 1840 était encore à deviner en août 1914.

Depuis, la solution n'est plus douteuse. Si la formule est encore à trouver, les faits démontrent la coopération étroite à l'œuvre impériale et témoignent du désir marqué d'une « closer union ».

En 1846, l'Angleterre transformait sa politique commerciale. L'école de Manchester, qui florissait alors, ne fut pas sans influence sur ce changement (2). Elle réclamait le libre-échange au nom des droits de l'homme.

« Nous voulons donner à tout homme, à tout ouvrier, à toute entreprise, les plus graves des raisons possibles de marcher de perfectionnement en perfectionnement, nous désirons que les Anglais disent au monde : « nous n'appréhendons rien dans la carrière où nous entrons, nous ne demandons qu'à être délivrés des chaînes qui pèsent sur nos membres. Brisez ces chaînes, et nous, races de Saxons qui avons porté notre langue, celle de Shakespeare et de Milton, aux quatre coins de la terre, nous qui avons enseigné le grand droit de représentation au monde altéré de liberté, nous qui avons semé des nations destinées à nous surpasser nous-mêmes en nombre, en puissance, en gloire et en durée, nous ne craignons aucune rivalité pour nous,

1. Curtis, *The problem of the Commonwealth*, p. 39.

2. Elle eut également quelque influence sur la formation des colonies australiennes, en raison des théories séparatistes. En octroyant des institutions libérales, l'Angleterre « rendait la séparation amiable, qui facilitait de bons rapports commerciaux » (Discours de Sir John Russel).

car il faut en venir à cette simple proposition que nous sommes libres de vendre aussi cher et d'acheter aussi bon marché que possible » (1).

Plus de barrières entre les peuples, si l'on veut ouvrir à tous le chemin du bonheur ; laissez dire, laissez faire, laissez passer. La liberté doit servir de guide ; elle seule peut concilier les contradictions apparentes et les intérêts rivaux (2).

Pour cela, il fallait supprimer toute restriction, tout droit préférentiel, tout droit fixe. L'intervention de l'Etat en matière économique était considérée, par l'école de Manchester, comme inutile, nuisible même. Aussi saluera-t-elle avec enthousiasme la suppression des droits sur les blés par le Corn and Custom's bill de Rob. Peel, en 1846. Cet événement équivalait, pour elle, à la prise de la Bastille.

Laissez tout passer, ne regardez pas à la provenance, et guidez-vous, pour vos achats, sur les prix et la qualité.

L'Angleterre chercherait l'enrichissement dans le commerce international, libre-garantie de la paix du monde.

Les douanes et les barrières commerciales seraient, partout, abolies ou abaissées.

Les colonies perdaient, aux yeux des Manchestériens, leur valeur. Que pesaient, dans la balance, les transactions qu'elles pouvaient proposer à la mère-patrie, en comparaison avec les affaires que lui offrait le marché mondial largement ouvert par le free-trade ?

En 1860, tout vestige de préférence disparaissait et Cobden signait avec la France un traité de commerce qui ouvrait l'ère du libre-échange international.

Ce libéralisme entraîna l'abandon de la préférence en faveur des colonies. En revanche elles y gagnèrent l'auto-

1. Bastiat, Cobden et la ligue.

2. Victor Berard, *Angleterre et impérialisme*, p. 15.

nomie commerciale. Les colonies se virent octroyer le droit d'établir librement leurs tarifs douaniers (1854), et quelques années après (1861), la réglementation du commerce réciproque était laissée aux législatures coloniales.

Le premier usage que les colonies ont fait de leur autonomie a été de s'entourer d'une ceinture de douanes et d'imposer même les marchandises anglaises. C'était le moyen le plus simple de se procurer des ressources.

Le mouvement séparatiste qui s'était dessiné vers 1830 reprit avec une nouvelle vigueur.

« Vers 1850, presque tout le monde croyait assurément, en Angleterre, comme ailleurs, que l'Empire britannique, Greater Britain, la plus Grande-Bretagne, seul survivant, comme le fait remarquer l'historien Seeley, de toute une famille d'Empires, la plus grande France, la plus grande Espagne, le plus grand Portugal, pour avoir duré plus longtemps qu'eux, grâce à la sagesse et à la puissance maritime de sa métropole, n'en était pas moins voué à une dissolution prochaine (1). »

En 1850, Cobden écrivait : « Si l'on pouvait convaincre les classes commerçantes et industrielles de cette nation... que, en même temps que nos dépendances sont une dépense pour elles en impôts directs de plus de cinq millions de livres par an, elles ne servent que d'accessoires magnifiques et pesants pour étaler ostensiblement notre grandeur, et qu'en réalité elles compliquent et augmentent nos dépenses gouvernementales sans améliorer notre balance de commerce ; à coup sûr cela deviendrait au moins une question à étudier avec soin, pour un peuple si accablé de dettes, de savoir s'il ne devrait pas être permis à ses colonies de s'en retirer et de se défendre elles-mêmes en tant qu'existences séparées et indépendantes » (2).

1. Leroy-Beaulieu, *loc. cit.*, p. 447.

2. Faguet, *Revue des Deux-Mondes*, 1910, p. 683.

Goldwin Smith (1862-63) estime que les colonies sont inutiles. Elles ne servent qu'à gaspiller les fonds publics. Le maintien des liens entre les possessions et la métropole est nuisible aux deux parties : il empêche les colonies de se développer : la protection de la métropole est trompeuse ; en temps de guerre ne serait-elle pas incapable de défendre son énorme Empire ? Pour la métropole, continuer les relations avec les colonies, c'est faire marché de dupes : elle ne peut les taxer, ni en tirer aucun avantage financier, aucun avantage commercial. Ses exportations sont soumises à des droits de douane. Si les colonies étaient indépendantes, au moins la métropole pourrait-elle signer avec elles des traités commerciaux (1).

La séparation fut à l'ordre du jour entre 1860 et 1870. « Ces misérables colonies sont une pierre à notre cou » disait Disraeli. « Les colonies ne rapportent plus », s'écriaient les *little Englanders*, laissons-les à leur sort. L'Etat ne récolte que charges, dangers et difficultés en échange d'avantages indirects et d'ordre sentimental. Dispensé par sa position insulaire d'avoir un armement équivalent aux forces des autres puissances, il doit entretenir un coûteux établissement militaire et naval, écrasant pour la métropole, afin de protéger son Empire, et pour quel profit ?

A cela, il faut ajouter la crainte de complications pouvant surgir inopinément, crainte d'autant plus grande que les *self-governing colonies* ne se gênent guère pour commettre des actes qui entraînent la responsabilité de la Grande-Bretagne (2).

1. Seeley, *Expansion de l'Angleterre*, Préface de Rambaud.

2. Boutmy, *loc cit.*

« I had always believed and the belief has so confirmed and consolidated itself that I can hardly realise the possibility of any one seriously thinking the contrary, that the destiny of our colonies is independence and that in this point of view, the fonction of the Colonial Office is to secure that our connection, while it lasts shall be profitable to both parties, and our separation, when it comes as amicable, as possible » (Lord Blackford).

L'Angleterre avait dû faire droit aux réclamations des Etats-Unis, à propos de l'affaire du *Shenandoah* radoubé dans le port de Melbourne, pendant la guerre de Sécession.

Elle se trouvera plus tard mêlée à des complications diplomatiques. Terre-Neuve avait forfait aux engagements, pris par la métropole envers la France en votant le « bait bill » dirigé contre les pêcheurs français, de même Queensland interdit aux coolies de pénétrer sur son territoire au mépris des traités signés par l'Angleterre avec la Chine. Les pays lésés s'adressèrent à la Grande-Bretagne pour obtenir des réparations (1).

A propos de la Nouvelle-Zélande, l'Angleterre a dû soutenir une guerre contre les Maoris ; pour le Cap, avec les Cafres ; pour la Guinée, avec les Achantis. Si les colonies avaient dû prendre les armes pour soutenir leurs exigences elles eussent été plus réservées.

« Nous sommes, disaient les little Englanders, des empereurs sans revenus et sans pouvoirs. »

Les colonies, entraînées dans un mouvement séparatiste, grisées de leurs nouvelles libertés, semblaient prêtes à se détacher.

L'Angleterre envisageait cet événement sans ennui. Sa marine marchande, qui s'était développée à l'abri du Pacte colonial, lui permettait d'être la première puissance commerciale et de ne pas craindre la concurrence étrangère. Fournisseur du monde entier, elle n'avait plus besoin, pour ses débouchés, du marché colonial.

Le parti libéral favorisait l'abandon de certaines colonies. Mais, par un jeu de bascule, aussi fréquent chez les peuples que chez les individus, les sentiments qui auraient dû accélérer le mouvement séparatiste l'entraînèrent dans un sens opposé.

1. Leroy-Beaulieu, *loc. cit.*

La nation s'était enrichie : le marché illimité ouvert aux marchandises anglaises compensait largement les frais et les dépenses occasionnés par les colonies. Fallait-il compter pour rien la satisfaction de posséder le plus grand Empire du monde ?

Le parti conservateur était opposé à la politique séparatiste. « Nous voulons déclarer une fois pour toutes que l'Angleterre ne pense pas du tout à abandonner ses possessions d'outre-mer » (1).

Ce fut le début d'un mouvement d'une force et d'une intensité inattendue.

« L'impérialisme est moins la conscience ramassée d'un seul peuple que le large sentiment d'une race commune. L'Anglais qui parcourt la carte du monde marquée d'innombrables taches rouges y reconnaît moins des rameaux que des rejetons vigoureux nés des semences tombées du grand arbre. Son orgueil se creuse pour faire place à un sentiment d'infinie grandeur. C'est l'orgueil d'un frère aîné qui appuie son droit de primogéniture sur sa force et sa richesse » (2).

SECTION II

Le Développement de l'Impérialisme

Le Jingoïsme. — L'Impérialisme rationnel. — Les causes qui l'amènèrent vers 1875. — La première conférence 1887. — L'Impérialisme contemporain.

The idea in all the length of my travels has been at once my fellow and my guide, a key wherewith to unlock the hidden things of strange new land — it is a conception however imperfect of the grandeur of our race already girdling the earth which it is destined, perhaps, eventually, to overspread.

DILKE, *Greater Britain*

1. *Times*, 2 février 1872.

2. Boutmy, *loc. cit.*

Les propagateurs de l'Impérialisme furent Dilke et Seeley.

Greater Britain, paru en 1868, est le résumé des impressions de voyage de Dilke, dans les possessions britanniques, plaidoyer en faveur des colonies.

Il a traversé diverses colonies dont il dépeint les mœurs, la constitution. Son but est de faire ressortir la puissance et la force de la race anglaise et de souligner quels seraient les avantages d'une union plus étroite pour la grandeur de l'Empire.

Pourquoi les contrées d'outre-mer ne resteraient-elles pas unies à la mère-patrie, non pas comme des sujettes, mais des associées. La concession des institutions parlementaires semble devoir les maintenir unies à la métropole. D'ailleurs, il faut que l'Empire s'agrandisse pour le plus grand bien de la métropole, comme pour celui des colonies.

Seeley, dans ses conférences sur l'Angleterre, affirme que les jours glorieux du règne d'Elisabeth vont revenir et que la tradition doit se renouer. L'expansion indéfinie est la seule explication et le seul moteur de toute l'histoire anglaise, la seule raison d'être du peuple anglais.

D'après lui, toutes les guerres que l'Angleterre a entreprises, y compris les campagnes contre Napoléon, ont été des guerres de conquête en faveur des colonies.

Il faut ne songer qu'à l'Empire, et pour consacrer le nouveau dogme, il en pose les fondements dans un temps très reculé, lui prêtant la respectabilité des anciennes doctrines.

Disraeli lui-même, changeant complètement de tactique, fait allusion aux sympathies éloignées des colonies et démontre la nécessité de reconstruire l'Empire.

Le courant impérialiste était double : l'un, le Jingoïsme.

1. Bérard, *loc. cit.*, p. 61.

avait, comme programme, l'esprit de conquête à outrance malgré tous ses excès, au mépris des droits des autres puissances. Il fut représenté par Disraeli et par Chamberlain — le Chamberlain des expéditions africaines.

Cet impérialisme qui voulait rebâtir un Empire plus puissant et plus vaste que l'Empire romain, menaçait l'univers entier. Le monde subirait alors la volonté anglaise, la force anglaise et serait subjugué par l'Empire pan-britannique pour le plus grand profit de l'Angleterre. Celui-là était avant tout militaire.

Le Jingoïsme était surtout un impérialisme unilatéral. Les colonies n'y trouvaient pas leur compte ; c'eût été pour elles se remettre sous le joug, abdiquer leur autonomie si lentement conquise et le gage précieux de tant d'efforts et de luttes.

L'autre impérialisme, plus large et mieux entendu, avait pour organe, l'Impérial federation league, et pour objet l'organisation de l'Empire par un ensemble de mesures prises en commun. C'était encore, d'après un auteur contemporain, « le désir d'union, de coopération pratique, d'une politique commune, dans la recherche des intérêts communs » (1).

Mais l'impérialisme restait vague, sentimental ; il se manifestait surtout par des écrits, dans des discours, sans qu'aucun acte survint.

Sous la pression des événements, il devint moins platonique.

Malgré l'opposition des libéraux, le Parlement continua la guerre entreprise contre les Maoris (1862). Le protectorat britannique fut établi sur le royaume de Lagos.

En 1866, sous le ministère de lord Derby, l'expédition d'Abyssinie fut décidée. En Afrique, l'Angleterre annexa les Bassontos, l'Australie annexa Fiji.

1. Lord Milner, *loc. cit.*, p. 297.

En 1868, Gladstone acheta aux Hollandais la Côte-d'Or ; il favorisa une expédition au nord-est de l'Hindoustan.

De 1874 à 1880, avec lord Beaconsfield, les partisans de la politique coloniale triomphaient. En 1876, la reine Victoria prit le titre d'impératrice des Indes ; de nouveaux protectorats furent établis. L'Angleterre envoya en 1879 une seconde expédition en Afghanistan. La politique dans les Balkans et en Egypte amena le Royaume-Uni à deux doigts de la guerre avec l'Empire russe (1).

La crainte d'une guerre avec la Russie et d'un nouveau conflit au sujet de l'Egypte invita les colonies à se tourner vers l'Angleterre, pour obtenir aide et protection en cas d'attaque.

Des raisons économiques contribuèrent à accélérer ce rapprochement. Le commerce, florissant jusqu'en 1878, était devenu moins prospère ; les Allemands et les Américains lui opposaient une sérieuse concurrence, à l'abri de leurs douanes (2).

« Nous nous ruinons, disaient les marchands. Nous travaillons autant, mais sans profit. Nous sommes écrasés par la concurrence étrangère... Pour remplacer le marché américain qui jadis nous faisait vivre, il nous faudrait le marché colonial. Nous croyons que le seul moyen de nous venir en aide serait de former avec la métropole et les colonies une fédération qui vivrait sur le régime de libre-échange entre tous les membres et sur le régime de la réciprocité avec le reste du monde. » (3)

C'est au fond la répudiation du libre-échange — bien qu'ils le réclament entre eux et les colonies — dont les possessions elles-mêmes et l'étranger se sont toujours éloignés.

1. Préface de Rambaud; Seeley, *loc. cit.*

2. Par leurs tarifs, l'Autriche en 1877-1879, la Russie et l'Allemagne 1879-1882, la France et tout le Continent élevaient une digue au commerce britannique.

3. Bérard, *op. cit.*, p. 80.

Une enquête fut faite en 1885 sur la baisse du commerce. Signalons, comme causes principales, la victoire de l'Allemagne sur la France en 1870, l'essor donné à l'industrie allemande par l'appoint des cinq milliards d'indemnité payés par la France, la formation du Zollverein allemand et la fondation de l'Empire.

L'enquête expose que la lutte commerciale « n'est plus possible si l'on ne veut pas renoncer aux préjugés de Manchester et prendre les armes du voisin. Il nous faut un Empire anglo-saxon et un tarif protecteur... Le free-trade international nous ruine ; établissons un régime de bon et franc commerce national, le fair-trade anglo-saxon » (1).

A cette époque, l'idée du fair-trade, c'est-à-dire du commerce juste, équitable, de la réciprocité, en somme, gagne du terrain et bat en brèche celle du free-trade, du commerce libre (2).

Cependant, les rapporteurs, dans leur conclusion, restèrent fidèles aux anciens principes : assurer la paix et laisser le commerce libre. Plus tard, on composa un moyen terme entre le free-trade et le fair-trade : le free-trade, libre-échange revu et corrigé.

Le ministère Disraeli mit fin à la politique abstentionniste à l'égard des colonies (1874 à 1880). L'idée impérialiste avait acquis, peu à peu, la faveur de l'opinion.

Le libéralisme dut rompre avec son attitude d'indifférence et même d'hostilité envers les colonies (3).

A la chute du parti conservateur, le parti Gladstone entreprend une politique moins aventureuse. Il liquide les questions pendantes, mais à l'Empire militaire de Beaconsfield, il oppose l'Empire pacifique (4).

De grandes Compagnies à charte furent fondées, outils

1. Rapport des Chambres de commerce.

2. Leroy-Beaulieu, *les Nouvelles Sociétés anglo-saxonnes*.

3. D'André, *op. cit.*

4. Préface de Rambaud-Séeley, *loc. cit.*

très souples qui permettent de mettre la main sur un territoire sans que le gouvernement ait à intervenir. Elles différaient des anciennes compagnies à charte, qui avaient été un des rouages de la machine anglaise à « fabriquer l'Empire » (1), en ce que la Couronne ne s'était pas réservée la souveraineté sur les territoires que les Compagnies ont acquis (British-North-Borneo Co, 1884. — South-Africa Co., 1889. — Royal-Niger Co. — Imperial-British-East Africa Co). Elles furent dotées de droits régaliens, ayant pleins pouvoirs pour l'armée, la justice, le domaine éminent.

Ces Compagnies ont disparu aussitôt que le gouvernement a pu prendre leur place avec avantage (2).

Les Chambres de commerce se réunirent dès 1885, en association, et réclamèrent une fédération impériale pour les intérêts commerciaux de l'Empire, où un Zollverein entre les colonies. Ce fut en 1893 que fut institué l'Imperial institute of the United Kingdom, the colonies and India. Il fut créé en vue de favoriser l'utilisation des ressources de l'Empire. En 1902, la direction de cette institution a été donnée à la Chambre de commerce assistée d'un comité (advisory committee) comprenant des représentants des colonies et de l'Inde, du Colonial Office et de l'India Office, de la Chambre d'agriculture. En 1907, le secrétaire d'Etat pour les colonies en prit le gouvernement (3).

L'utilité de l'unité morale et commerciale de l'Empire était reconnue. Il fallait amener l'unité dans les institutions. Aucun plan n'avait chance d'être accueilli à moins

1. Sir Charles Lucas, *loc. cit.*, p. 150.

2. Boutmy, *loc. cit.*

3. Parmi les autres institutions ou associations concernant les colonies il faut citer, pour mémoire : les agences d'émigration de Calcutta, l'office d'informations des émigrants établis par le gouvernement en 1886, le département impérial d'agriculture pour les West Indies (1898), etc. (Colonial office list, XXI, *Revue des questions diplomatiques et coloniales*).

que les possessions elles-mêmes n'en prissent l'initiative (1). Leur susceptibilité, toujours en éveil, empêchait de former une union.

L'Imperial federation league fut créée en 1884. Le but de cette association consistait en la recherche d'un plan combiné de manière à laisser l'autonomie complète à chacun des Etats fédérés et respecter les droits existants des Parlements locaux en matière d'affaires locales, mais à réunir les ressources de l'Empire pour soutenir les intérêts communs. Pour faire face aux compétiteurs redoutables qui se dressaient sur la route économique et maritime de l'Angleterre, on demandait aux self-governments d'opposer aux concurrents un Empire homogène.

La ligue fut dissoute en 1893.

L'opinion n'était pas mûre. L'union politique ne pouvait être formulée avant que la question de la défense fût résolue.

Dans l'esprit des Colonistes, la fédération impliquait la représentation au sein d'un Parlement où les Anglais seraient en majorité ; à cela, ils ne pouvaient et ne voulaient consentir (2).

Le besoin d'une union plus étroite, d'une entente pour la politique impériale, et d'une action simultanée pour la défense des intérêts de l'Empire, provoqua des réunions entre les représentants coloniaux et le gouvernement métropolitain.

La première conférence fut tenue en 1887, manifestation très intéressante qui permettait aux Dominions de faire entendre leurs réclamations, de présenter leurs desiderata, d'exposer leurs projets, et entrebâillait pour eux la porte jusque-là fortement barricadée de la politique britannique (3).

1. Cf. Lord Rosebery.

2. Sydney Low, *The problem of an imperial executive*.

3. Lord Milner. *Speeches and addresses*.

A la suite de la conférence, l'Impérial defence act fut signé en 1888. Le projet soumis aux législatures australiennes établissait une escadre dont l'entretien était à frais communs ; l'Angleterre supportait les dépenses de premier établissement et les colonies devaient lui payer 50 0/0 d'intérêts sur ces avances. L'Australie y adhéraît à la condition *sine qua non* de conserver les vaisseaux de sa flotte dans ses eaux (1).

Malgré ces quelques points de contact avec les colonies, et les efforts effectués de part et d'autre pour un rapprochement plus marqué, efforts qui n'étaient pas toujours couronnés de succès, il semble que l'impérialisme était encore, à cette époque, plus anglais qu'impérial, s'il est permis de s'exprimer ainsi.

En général, les insulaires, qui réclamaient la cohésion de l'Empire, le faisaient avec exagération. Selon leurs tendances personnelles, ils désiraient un Empire britannique militaire, constitutionnel, ou commercial, les trois catégories décrites par Dilke.

La seule ressemblance entre ces modalités était leur tendance jingoïste.

Le peuple voyait dans l'Empire une machine à conquêtes, capable d'écraser l'univers. La possession de colonies nouvelles, même au prix de guerres longues et coûteuses, lui agréait. D'ailleurs, « trade follows the flag ». L'acte de défense de 1888 servirait de modèle aux contrats à élaborer avec les colonies (2).

Pour d'autres, étendre la constitution au monde anglo-saxon serait affermir les vieilles traditions et maintenir les privilèges de l'aristocratie sur une plus vaste échelle.

A l'égard des commerçants, l'Empire établissait un monopole à leur profit. Le Zollverein britannique expul-

1. *Colonial office list.*

2. Berard, *loc cit.*

serait les concurrents étrangers et doublerait les bénéfices de ses adhérents.

Le temps est un maître qui se charge de réduire à une juste proportion les exagérations. Les années s'écoulant devaient ramener l'Impérialisme dans des limites raisonnables. Une action exagérée entraîne une réaction.

L'Impérialisme prenait un nouvel essor avec l'entrée de lord Rosebery, dont les tendances étaient alors jingoïstes, comme secrétaire d'Etat, au Foreign-Office.

Cependant, les libéraux n'approuvaient pas sa manière d'agir (1). Les partisans de Rosebery faisaient volontiers passer les questions sociales après les questions impériales ; par contre, les disciples de Gladstone préféraient s'en tenir au *statu quo* : ils voyaient plus d'inconvénients que d'avantages à une union étroite.

La lutte fut vive entre les partis. Sans entrer dans le détail des changements de Cabinet et des péripéties de la bataille, ce qui serait hors du sujet, il nous suffit de savoir que le calme vint après la tempête. L'entente se fit dans les milieux politiques anglais à propos de l'Impérialisme. Ce ne fut plus la doctrine d'un Empire remuant, encombrant, voulant s'accroître aux dépens des autres pays, tenu en suspicion par les peuples étrangers qu'il méprise : c'est la coordination d'une race compacte, malgré les influences de désagrégation, et l'avènement d'une grande conception unioniste.

Le mot « Empire », le mot « impérial » sont malsonnants à quelques égards. Ils suggèrent l'idée de domination, d'ascendance, l'emprise d'un état supérieur sur un état vassal.

« Mais nous, quand nous disons « impérialistes », dit lord Milner (2), en parlant de l'Empire britannique, nous

1. Oualid, p. 234.

2. *Speeches and addresses.*

faisons allusion à un groupe d'Etats indépendants les uns des autres dans leurs affaires locales, liés ensemble pour la défense de leurs intérêts communs, pour le développement d'une commune civilisation, liés aussi, non par une alliance, les alliances peuvent être défaites, — mais par une union organique permanente. »

Aux avantages matériels, les impérialistes contemporains joignent d'autres avantages moraux : l'idéal d'une civilisation plus développée et le bien qui en résultera pour l'humanité tout entière. Ils songent à « la grandeur du privilège d'avoir en quelque sorte contribué à l'accomplissement d'une des plus nobles conceptions qui se soit jamais rencontrée dans l'imagination politique des hommes » (1).

SECTION III

Les vœux des impérialistes

Avantages externes et internes de l'union impériale. — La défense. — Le commerce à l'intérieur et le commerce avec l'étranger. — La réforme fiscale. — Condition de l'union : un organe impérial en dehors des luttes de parti (2).

« And for my own part I can imagine no higher ideal which can animate the citizens of my country at the present time than that of a great and continuous national life, shared by us with our kinsmen, who have built up new communities, in distant parts of the earth, enabling them and us together to up-hold our traditional principles of freedom, order and justice and to discharge with ever increasing efficiency our duty as guardians of the more backward races who have come under our sway ».

(Lord Milner. Introduction).

Le mot d'ordre qui revient sans cesse dans les écrits des impérialistes est la nécessité de l'inclusion volontaire,

1. Lord Milner, *loc cit.*

2. Lord Milner, *The nation and the empire, Imperial unity, Constructive Imperialism.*

dans le cercle fermé d'une constitution unique, des membres de l'Empire (1) qui doivent en même temps rester maîtres chez eux de leurs affaires.

L'Empire, en raison de son étendue, de sa diversité, et de son caractère hétérogène est exposé, plus que toute autre communauté, à de multiples dangers.

Il offre un vaste champ aux agressions suscitées par la jalousie des ambitions rivales. Un grand corps disjoint est une cause de faiblesse. Pour transmettre aux générations futures l'héritage intact des ancêtres, il faut exercer la même vigilance, la même sage politique, qui ont contribué à l'édifier. L'instinct de la conservation exige, en premier lieu, de rassembler les forces de l'Empire en un faisceau, même si cette consolidation demande quelques sacrifices, largement compensés par les avantages externes et internes que l'unité apporterait aussi bien aux colonies qu'à la métropole.

Les self-governments sont appelés à devenir de grandes nations. Le temps approche où, par leur industrie toujours croissante, ils auront des intérêts dans toutes les parties du monde. Mais ils se heurteront à d'autres intérêts. Comment pourront-ils se défendre ? Voudront-ils suivre les puissances dans leurs courses aux armements, pour appuyer leur politique économique sur la force et dépenser, en vue d'un résultat médiocre et problématique, des sommes importantes, qui seraient mieux employées au développement de l'industrie ?

Unis, ils profiteraient du prestige impérial, à moins de frais, et plus efficacement. Il en serait de même pour le crédit, qui détermine le pouvoir et l'influence des nations, évier puissant dans la paix, arme terrible dans la guerre. Sans rien perdre de son individualité, ni de ses ressources, chaque colonie, par l'union impériale, jouirait des béné-

1. Butler Johnston, *Imperialism, Federation and Policy*.

fices de l'association : en retour, elle prendrait une grande influence sur la politique de l'Empire. Celle-ci, avec le contrôle des jeunes démocraties, courrait moins de chances de s'égarer. L'Angleterre y gagnerait de ne pas envisager le problème international seulement au point de vue insulaire, mais surtout au point de vue impérial.

La coopération des Dominions aux Conseils de l'Empire empêcherait les errements d'une politique d'aventure ; les colonies éviteraient les complications étrangères qui pourraient les entraîner dans des guerres meurtrières.

L'idéal des Dominions, est de se préparer à remplir une place importante dans le monde. Ils ont parcouru une première étape dans cette voie : l'indépendance locale. Ils ne peuvent parvenir à leur apogée que par l'aide mutuelle.

L'association des peuples anglo-saxons développerait le patriotisme impérial ; le sujet britannique, ou le ressortissant des colonies se trouverait chez lui dans toute l'étendue de l'Empire ; l'Anglais émigrerait de la métropole sans s'expatrier. Cet échange entre les jeunes colonies et le vieux sol apporterait un accroissement de richesses. Au point de vue commercial, la communauté profiterait des bénéfices de chacun de ses membres.

Un grand Etat demande des ressources. Ces ressources sont fournies, en majeure partie, par l'industrie. Sans négliger le commerce étranger, qui doit venir comme supplément, il est bon de maintenir et de développer l'industrie des peuples de l'Empire. Le capital, dira-t-on, est consommé en achetant des marchandises anglaises aussi bien qu'en se procurant des produits étrangers. Le résultat n'est cependant pas le même. Dans le premier cas, l'argent échangé est une nouvelle source de richesse pour la nation ; dans le second, il sert à enrichir l'étranger qui ne contribue pas à la défense, ni au paiement des impôts.

Cet argument économique, qui a fait considérer l'union comme une combinaison commerciale de tout premier

ordre, n'est pas probant : le progrès apporté à la civilisation, à son achèvement, à l'esprit et au caractère des peuples, doit être la raison décisive. La réunion d'Etats si dissimilaires les uns des autres, le rapprochement des Dominions beaucoup plus démocratiques que la mère-patrie, favorise le développement de la civilisation par l'échange de vues et la discussion d'où jaillit la lumière.

La première obligation des Etats associés sera la défense de l'Empire, question vitale pour les colonies et la métropole.

La position générale deviendrait d'autant plus forte que les self-governments créeraient une milice nationale et lanceraient des flottes. L'Empire offre de nombreux points vulnérables : les colonies ont le devoir de développer leurs moyens de défense. Le feront-elles en formant une armée ou en versant une contribution ? Il serait préférable, pour les colonies, d'équiper des hommes, de construire des flottes, d'affronter le problème de la défense, résolument, de se renforcer graduellement, de le faire pour elles-mêmes, en même temps que pour l'Empire, d'établir leur défense personnelle comme une partie d'un système général. A l'effort immense, mais insuffisant, effectué par le Royaume-Uni, les colonies joindraient leurs propres forces, agissant sous leur contrôle, suivant un plan arrêté d'un commun accord.

Le second point qui attire l'attention des impérialistes est le commerce.

Nous avons vu précédemment quelles raisons ils invoquent en faveur des transactions inter-impériales. Ces tendances font échec au libre-échange.

Quelle attitude tiendra l'Empire vis-à-vis du commerce étranger ?

« Veillons d'abord à notre production *at home*, ensuite à celle des pays battant pavillon britannique. Libérons-nous de cette illusion fausse qu'une nation s'enrichit en

achetant au dehors ce qu'elle peut produire elle-même. Le commerce étranger est une bénédiction quand, avec l'excès de notre production, nous achetons ce dont nous avons besoin. C'est une malédiction lorsque, par le culte aveugle d'un bon marché immédiat et souvent temporaire, nous permettons à notre industrie d'être ruinée. Il n'y a pas de profit à l'accroissement du commerce étranger, à moins qu'il ne résulte d'une augmentation positive de la production totale de la nation » (1).

Les self-governments, de même que l'Angleterre sont, pour la plupart, situés dans des régions tempérées. Le développement de leur industrie dépend, pour beaucoup, des matières premières des régions tropicales. Les possessions britanniques peuvent leur en fournir. Mais les colonies des nations étrangères produisent aussi de ces matériaux. Elles font concurrence à l'Angleterre sur les marchés du monde, ce qui est juste, et aussi sur son propre marché, ce qui devient regrettable. Cet état de choses demande une étude sérieuse et la réforme des tarifs en vue de favoriser les denrées coloniales.

Ne pas s'écarter du principe du fair-play, à l'égard des producteurs britanniques « all round », joint à un traitement préférentiel pour les colonies qui accordent les mêmes faveurs à la métropole, paraît être la meilleure solution.

L'objet d'un commerce préférentiel est d'encourager l'interchange des marchandises entre les différentes parties de l'Empire et la Grande-Bretagne, tout en écartant les vendeurs étrangers. Pour arriver à ce but, la révision des arrangements fiscaux est indispensable. Ces réformes ne peuvent être faites judicieusement sans l'établissement d'une politique impériale, et nous arrivons ainsi à la troisième question qui préoccupe les impérialistes.

1. Lord Milner, *loc. cit.*

Bien que des concessions successives aient accordé aux colonies un gouvernement responsable, le pouvoir repose toujours sur la Couronne et le Parlement britannique.

Il n'existe aucun organe impérial, au sens strict, qui ait les prérogatives de conduire le pays à la guerre, de lever des taxes, de faire des lois pour « la paix, l'ordre et le bon gouvernement de l'Empire »,

Le Parlement britannique, par nécessité, a dû assumer cette responsabilité, tout en conservant la forme d'un Parlement d'Etat. Il en résulte une surcharge dans les matières sur lesquelles il légifère et la subordination des affaires impériales aux affaires locales. Les nations au delà des mers n'y sont pas représentées. La population blanche des Dominions, de même race en général que les insulaires, n'a aucune part directe dans la gestion de l'Empire. En revanche, les Anglais supportent la presque totalité des charges impériales.

Mieux organiser l'Empire doit être l'œuvre de l'avenir. L'idée de force et de contrainte est définitivement écartée. « C'est une union volontaire de peuples libres, égaux (1), sous une Couronne à laquelle ils sont également dévoués. Le fondement de l'association est le désir d'union ; le problème à résoudre, l'existence effective de cette union par des institutions communes, en addition à la grande institution commune : la Couronne. Il est difficile de savoir comment, en l'absence de moyens permanents, l'Empire pourrait rester uni (2). »

Pour y parvenir, il convient d'établir une démarcation très rigide entre les affaires locales et les affaires impériales, en créant un corps distinct des organes actuels de

1. Dans le cours de ce travail, nous revenons à dessein, plus d'une fois, sur l'idée de liberté et d'égalité dans l'union volontaire. Cette condition est primordiale ; elle l'était hier, elle le sera demain. Les colonies n'entendent rien sacrifier de leur autonomie à l'intérieur. On ne saurait trop insister sur ce point.

2. Lord Milner.

gouvernement, représentant toutes les parties du Commonwealth, à qui seraient dévolues les questions impériales. Les divisions des affaires publiques telles que les affaires étrangères, la défense, les communications maritimes, en ressortiraient. Ce corps se tiendrait en dehors et au-dessus des luttes politiques.

Les querelles de parti seraient hors de saison à propos de l'Empire et ne serviraient qu'à le discréditer. Elles eurent une influence néfaste sur le développement du commerce impérial lorsque Chamberlain voulut proposer une modification au système fiscal en faveur des colonies. Au Canada, pour les mêmes raisons, les projets de défense furent rejetés : les propositions faites pour le bien général finirent par échouer dès qu'elles furent amenées dans l'arène des partis politiques locaux et dégénérèrent en campagne électorale.

Séparez les questions domestiques des affaires publiques, l'unité s'achèvera bientôt.

Un vaste Empire ne peut subsister sans une politique. Elle est plus importante, à beaucoup d'égards, que les armées, les navires, les trésors. Si la politique crée les Etats et les fortifie, il est encore plus vrai de dire qu'elle les maintient (1).

1. Butler Johnston, *op. cit.*

CHAPITRE II

CLOSER UNION. — LES FAITS

SECTION I

L'imperial federation League et son œuvre

§ 1. L'Imperial Federation League, promotrice des Conférences. Ses propositions. — § 2. Le Comité de défense. — Les institutions impériales à la veille de la guerre (1).

« The sole administrative organs which serve the Empire as an empire are the Imperial Conference and the Committee of Defence. »

W. BASIL WORSFOLD

Lorsque, en 1884, l'Imperial Federation League fut fondée sous la présidence de V.-E. Forster, l'objet de la ligue fut ainsi défini : « l'union de la mère-patrie avec les Colonies, afin que le royaume devienne un Etat en relations avec les autres Etats. »

Ce mouvement venait à son heure et n'était pas artificiel. Il répondait à un besoin senti et reconnu.

A la même époque, d'autres ligues, ayant à peu de choses près des visées analogues, se fondaient, l'Empire

1. Références : Basil Worsfold, *The empire on the anvil*, loc. cit., chap. II, Lord Milner, *Speeches and addresses*, p. 121, 147, 154. *King's College lectures*, p. 168-229. — Caldecott, *English Colonisation*, p. 169.

League de Cape Town (1884) (1), l'Imperial Federation League du Canada (2), se rattachant à la ligue anglaise en 1885 et la branche de la Nouvelle-Zélande, filiale de la Federation League créée en 1889.

La Ligue dura dix ans. Elle sut attirer l'attention sur l'opportunité de l'unité administrative de l'Empire, mais son principal mérite fut d'avoir développé l'idée de la Conférence coloniale.

« Un arrangement mutuel, une action combinée de la métropole, des colonies et dépendances sont nécessaires pour organiser la défense et le commerce maritime de l'Empire... Une conférence officielle, sous l'autorité de Sa Majesté, composée de représentants accrédités par les colonies ayant un gouvernement responsable et de délégués appointés par le Royaume-Uni, pourrait arriver à trouver une base pour cet arrangement (3) ».

Après la réunion de la première conférence, le rôle de l'Imperial Federation League a été d'assurer le retour périodique de ces meetings.

« J'ai toujours pensé que l'existence de la Fédération impériale dépendait de la continuité et du renouvellement de ces conférences. J'ai exposé ces vues devant la Ligue, elle m'apportera son concours. Elle se prépare, pour le présent, à maintenir et à stimuler ces réunions (4) ».

En 1891, la Ligue demanda au premier ministre d'avancer la convocation d'une conférence coloniale afin d'étudier la question d'assurer aux Dominions une part effective dans les privilèges et les responsabilités de l'Empire.

1. « Le rôle fondamental de la Ligue est de maintenir les relations qui subsistent maintenant entre cette colonie et l'Empire britannique ».

2. « L'objet de la Ligue au Canada est de promouvoir les moyens par lesquels l'unité permanente de l'Empire peut être maintenue et son efficacité pratique augmentée, de favoriser le développement et l'échange des ressources et de résister à toutes les mesures tendant à la désagrégation ».

3. M. Forster (cité par Basil Wonsfold).

4. Lord Rosebery 1889, Mansion-house *id.*

Lord Salisbury répondit à cette pétition qu' « aucune décision grave se rapportant aux relations entre les colonies et le pays ne pouvait être prise sans communication personnelle avec les hommes d'Etat qui dirigent les colonies... Nous ne devons les faire venir de l'autre extrémité de la terre que si nous avons à leur présenter un plan définitif... Ce serait une insulte de réunir une conférence et de n'avoir aucune proposition à leur faire quand ils arriveront (1) ».

La Ligue décida de créer un Comité pour étudier les différentes propositions par lesquelles la fédération impériale pourrait être effectuée. Comme résultat de sa procédure, le Comité définit ainsi le principe essentiel de l'Empire :

a) La voix de l'Empire pendant la paix, dans ses rapports avec les puissances étrangères, doit être la voix de toutes ses parties autonomes.

b) La défense de l'Empire dans la guerre doit être la défense de tous ses intérêts et de toutes les régions qui le composent, par les forces et les ressources de ses membres. A ce dessein « un corps central dans lequel les parties de l'Empire seraient représentées est essentiel. »

Le rapport envisageait l'organisation d'un Conseil de l'Empire se composant de membres représentant le Royaume-Uni et les self-governing colonies « afin de coordonner les vues des différentes colonies à gouvernement responsable, pour assurer l'unité de l'Empire, et de joindre les responsabilités de la défense impériale afin de déterminer la base et la méthode d'après lesquelles les contributions seraient levées. Les gouvernements pourraient être invités à envoyer des représentants à une conférence convoquée *ad hoc* » (art. XXIX) (2).

La convocation à cette conférence serait accompagnée

1. Cité par Basil Worsfold.

2. Cité par Basil Worsfold.

d'un *memorandum* indiquant les nécessités générales de l'Empire en matière de défense, les moyens pour lesquels la défense peut être assurée et l'estimation des frais causés pour une action commune » (art. XXX).

On trouve en germe, dans ce projet, les institutions qui ont été faites pendant les vingt années qui ont précédé la guerre.

I. — La Conférence impériale, le Comité de défense, l'introduction de juristes coloniaux au judicial committee du Conseil privé ;

II. — La concession de privilèges commerciaux réciproques par les Dominions, les uns aux autres, et entre le Royaume-Uni et les self-governments.

Le rapport présenté à M. Gladstone fut rejeté pour deux raisons :

1^o Le développement du commerce préférentiel était opposé au free-trade encore en honneur.

2^o La base sur laquelle les contributions respectives pour la défense impériale devaient être imposées n'était pas établie.

En réalité, ce ne fut que prétextes ; les électeurs du Royaume-Uni, pas plus que les citoyens des Dominions, ne voulaient courir les risques d'un changement.

L'Imperial Federation League avait rempli sa tâche en favorisant les conférences coloniales ; les autres propositions rejetées, elle devait disparaître. C'est ce qu'elle fit en 1893.

§ II

Le Comité de défense impériale. — A la dissolution de l'Imperial federation, le Comité exécutif de cette association se transforma en Imperial federation (defence) committee, ayant pour but d'assurer la participation étroite des colonies à la défense maritime de l'Empire, en leur

offrant une part dans l'administration de la marine royale, proportionnée aux contributions qu'elles auraient à fournir. La constitution d'un Conseil de défense en 1895 couronna les efforts de la ligue (1).

La proposition fut acceptée par les self-governments qui ont reconnu pour la première fois le principe d'une responsabilité commune pour la défense navale de l'Empire (Cape parliament) (2).

Mais le refus permanent du gouvernement britannique d'appliquer le traitement préférentiel en faveur des possessions barrait la route aux bonnes volontés.

Le Comité resta en suspens jusqu'en 1904. Il fut alors reconstitué par M. Arthur Balfour, sous le nom de Comité de Défense impériale (3).

Il prenait en mains les questions générales de défense, afin de les résoudre à un point de vue impérial, éloignant l'armée et la marine des luttes de partis (4).

Le Comité de la Défense impériale est devenu un organe très important. Son développement et son organisation sont l'œuvre de M. Balfour et de M. Asquith.

A son origine, il constituait une réunion d'experts pour les questions stratégiques et la politique extérieure, conseillers du premier ministre lorsque celui-ci le jugeait opportun.

Bientôt il fonctionna d'une manière plus régulière ; des membres et des officiers furent nommés. M. Asquith insti-

1. Sous la présidence du duc de Devonshire.

2. Cité par Basil Worsfold.

3. Il se composait de membres du gouvernement, de personnalités politiques, des chefs de l'armée et de la marine, et des représentants des self-governing colonies.

4. M. Asquith has taken the excellent step of inviting M. Balfour to save one of the sub-committees. I believe that before long the leader of the opposition will be regularly summoned to the committee's meetings as an *ex officio* member and I imagine this would be in accordance with the view of many Englishmen who do not see why political business should always be like a cricket match with nearly half the performers lounging in the pavilion half the time (Sydney Low, *loc. cit.*, p. 227).

tua un sous-comité qui comprenait le premier Lord de l'Amirauté, le secrétaire d'Etat à la guerre, les chefs de ces départements et les représentants du Foreign-Office, du Board of trade et du Conseil de l'armée.

Tel qu'il est constitué à présent, le Comité comprend : le premier ministre, les secrétaires d'Etat aux Affaires étrangères, à la Guerre, aux Colonies et à l'Inde, le chancelier de l'Echiquier, le ministre des Munitions, le premier Lord de l'Amirauté, le directeur des travaux maritimes, le chef de l'Imperial General Staff, le directeur des opérations militaires et un certain nombre de personnalités civiles et militaires.

Les pouvoirs sont purement consultatifs, non exécutifs.

En 1912, le gouvernement invita les Dominions :

1° A prendre une part permanente à ses travaux en désignant un ou plusieurs représentants qui siègeraient lorsque des matières concernant les colonies seraient à l'ordre du jour ;

2° A établir, dans chaque Etat, un Comité de défense qui resterait en union avec le Comité impérial (1).

Le Canada accepta cette offre — sauf quelques restrictions faites par sir R. Borden. Les autres Dominions se réservèrent et restèrent libres d'y adhérer ultérieurement.

Sir Borden avait manifesté le désir que les ministres du Canada et des autres Dominions, de passage à Londres comme membres du Comité de défense impériale, reçussent en confidence des instructions sur la politique et la procédure du gouvernement impérial pour les affaires étrangères. On a démontré à sir Borden l'impossibilité d'accéder à cette demande. Cette prérogative appartenait au Cabinet. On convint toutefois que les représentants des Dominions auraient libre accès auprès des premiers ministres et des secrétaires d'Etat.

1. *Colonial Office list.*

En 1914, sir George Perly, ministre sans portefeuille du Canada, vint résider à Londres, convoqué à la réunion du Comité. En prévenant les ministres des Dominions de la remise à une date ultérieure de la Conférence qui devait se tenir en 1915, M. Harcourt les informa que « les intentions du gouvernement de Sa Majesté étaient de les consulter avec plus d'insistance et, si possible, personnellement, quand le temps arriverait de discuter les termes de la paix » (1).

Nous verrons dans la deuxième partie quel a été le rôle de l'Empire War Committee pendant la guerre.

SECTION II

Les Conférences coloniales et la Conférence impériale de 1911

Comment les colonies désiraient se rapprocher de la métropole, tout en se réservant sur les questions de défense. — Questions de défense. — La métropole, libre-échangiste, et les colonies protectionnistes. — Les conférences coloniales et impériales.

« Que ce soit en Angleterre ou dans ces grandes communautés que vous représentez, chacun de nous entend rester maître dans son ménage. C'est ici, comme dans les Dominions, le principe de vie de notre politique, c'est *l'arculus stantis aut cadentis Imperii*. Il n'en est pas moins vrai que nous sommes et entendons rester des unités, mais des unités dans une unité plus grande. C'est le premier objet et le principe dirigeant de ces conférences périodiques de prendre librement conseil les uns des autres sur les sujets qui nous concernent tous. »

(M. ASQUITH).

Discours d'ouverture
de la conférence de 1911.

La première conférence (1887) fut convoquée par le secrétaire d'Etat aux colonies, M. Stanhope (1). Toutes

1. *Colonial Office list*.

2. Les premières démarches avaient été faites près de lord Salisbury, premier ministre, par l'Imperial Federation League, en vue de

les self-governing Colonies y envoyèrent des délégués.

Des représentants des colonies de la Couronne les plus importantes étaient appelés aux réunions lorsque la discussion portait sur des matières qui concernaient ces possessions.

Les conférences sont des assemblées très importantes, se composant des dirigeants des pouvoirs exécutifs de tous les self-governments de l'Empire, tenant leur pouvoir directement de la volonté du peuple (1).

Manifestation des tendances nouvelles, elles commencent à rendre effective l'organisation impériale ; innovation d'abord timide, sans grand résultat : mise en contact des représentants des Dominions avec le gouvernement métropolitain, qui permet, sans heurt, et par une progression inévitable, l'entrée des Dominions au Conseil de l'empire ; moyen de transition suffisant à l'époque où il a été trouvé, trop faible maintenant, devant évoluer dans les futures relations impériales.

Dans les premières conférences, les Dominions, désireux d'un rapprochement, s'avançaient avec quelque peu de crainte d'empiétements de la part du Royaume-Uni sur leur autonomie (2). Ils voulaient bien être unis, ils y trouvaient leur avantage en vue de la défense économique, mais, quant au reste, « les relations politiques entre le Royaume-Uni et les colonies étaient généralement regardées comme satisfaisantes telles qu'elles existaient.

Et cependant, le problème des relations impériales consistait surtout dans l'établissement d'un pouvoir impérial suprême. Ce pouvoir reposait et repose encore seulement sur le Parlement responsable devant le peuple des îles britanniques. Il est impossible d'étudier les rapports des

convoquer les Dominions à une conférence. Sir Henry Holland, un des fondateurs de la ligue, présidait aux délibérations.

1. Milner, *loc. cit.*, p. 149.

2. Sydney Low, *The problem of an imperial executive.*

conférences sans apercevoir une répugnance instinctive d'effleurer ce sujet de la part des Dominions (1).

En 1887, les instructions des délégués australiens leur recommandaient d'éviter cette discussion.

En 1897, M. Chamberlain aborda la question d'un pouvoir suprême impérial, dans son discours d'ouverture ; les membres de la conférence insistèrent pour obtenir la suppression de cette matière au programme des réunions.

En 1902, la suggestion de Chamberlain pour un Conseil d'empire fut laissée sans réponse. On convint cependant de se réunir à des intervalles fixes afin que les questions « d'intérêt commun affectant les relations des Dominions « over the seas » puissent être discutées et considérées entre le secrétaire d'Etat aux colonies et les premiers ministres des self-governing colonies » (2).

Dans une circulaire précédant la conférence de 1907, le secrétaire d'Etat aux colonies proposait que l'Inde fût représentée et que la conférence établît une commission permanente pour maintenir la continuité entre les meetings. Cette proposition accueillie favorablement par l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Cap, fut combattue par le Canada.

La politique du gouvernement britannique dans la conduite des affaires étrangères dans le Pacifique fut vivement attaquée par l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

On chercha en vain à remonter jusqu'à la cause du mal : la constitution actuelle du Parlement britannique. Dans la discussion de la réglementation des tarifs, brevets, marques de fabrique, de la défense, de l'émigration, on fit ressortir les termes d'égalité entre les Dominions et le Royaume-Uni ; mais, à l'égard des affaires étrangères, l'inégalité flagrante fut passée sous silence.

Un grand progrès a été fait, malgré tout, à la conférence

1. Curtis, *loc. cit.*, p. 107.

2. Egerton, *op. cit.*, p. 184.

de 1907. Il fut décidé que les réunions prendraient dorénavant le nom de Conférences impériales.

Sir Campbell Bannermann en souligne l'importance : « Ceci est une conférence de gouvernement à gouvernement, une conférence entre le gouvernement impérial et le gouvernement des colonies anglaises autonomes. »

Au cours de la Conférence impériale de 1911, le même sentiment complexe de la part des Dominions se retrouve ; appréhension d'une immixtion de la métropole dans leurs libertés, et cependant, désir d'une union plus étroite.

La Nouvelle-Zélande elabora le plan d'une Chambre impériale des représentants. M. Harcourt (1) proposa aux délégués un Conseil consultatif impérial au Colonial Office ; plan et propositions furent rejetés par les Dominions.

L'évolution aurait été moins lente si les impérialistes anglais avaient mieux compris les tendances des Dominions (2).

Leur loyauté envers l'Empire ne faisait aucun doute, mais ils agissaient suivant leurs intérêts et les intérêts particuliers de l'Angleterre vis-à-vis de laquelle ils se considéraient comme libres. Il existait en effet une différence sensible entre l'Impérialisme des Dominions et l'idéal britannique. Le premier était autonomiste, il s'exerçait par la coopération volontaire au moyen de conférences et d'action réciproqué, les Etats de l'Empire se tenant sur le pied d'égalité, co-partenaires dans l'association. Le second se révélait centralisateur ; il tendait à ramener la direction des affaires de l'Empire à un Parlement central qui siègerait dans le Royaume Uni. Il était difficile de trouver le juste milieu.

Quoi qu'il en fût, malgré les alternatives d'avance et de recul, de dissentiments et de rapprochements entre la

1. Secrétaire d'Etat aux Colonies (1905).

2. Cap. Richard Jebb, The Imperial conference a retrospect and warning (*Nat. Rev.*, av. 1917).

métropole et les colonies, l'institution d'une Conférence impériale devenait bien établie et devait fonctionner régulièrement.

« Si vous avez besoin de nous, appelez-nous dans vos Conseils », avait dit Sir Wilfried Laurier (1).

La Conférence impériale est un corps de ministres se réunissant pour discuter sur les questions de l'Empire, corps consultatif n'ayant aucune force obligatoire (2). Cependant ses membres, appuyés sur l'autorité de leur gouvernement et assurés de l'approbation de leurs Parlements, peuvent espérer que leurs résolutions seront écoutées et deviendront, avec l'aide des pouvoirs législatifs, article de loi.

Lorsqu'il s'agit de découvrir le moyen le plus pratique d'organiser l'Empire, les partisans de la Conférence impériale soutiennent que, elle seule peut apporter la solution idéale de l'union impériale.

Connaissant les intentions générales qui ont présidé à l'institution des Conférences impériales et à leur développement, nous allons voir quels ont été les vœux, les projets, les desiderata exprimés par les Dominions dans chacune d'elles (3).

Conférence de 1887 (4).

La première conférence coloniale eut lieu en 1887. Elle commençait la série des réunions qui devaient se tenir de

1. Premier ministre du Canada.

2. Sydney Low, *The problem of an imperial executive*.

3. Au risque de nombreuses répétitions, nous avons préféré étudier les conférences par ordre chronologique; au lieu de suivre l'évolution de chacune des questions: défense; commerce; constitution, afin de montrer la corrélation entre le refus de l'Angleterre d'appliquer les droits préférentiels et la répugnance des Dominions à contribuer à la défense. Nous ferons en même temps un rapide exposé des faits qui se sont passés dans l'intervalle des réunions, certains de ces événements et la politique générale ayant eu une répercussion sur les décisions prises à la conférence suivante.

4. Cd. 3525.

temps à autre d'abord, périodiquement ensuite ; elle marquait la fin d'une époque, prospère peut-être, mais aveugle, pendant laquelle on acceptait, dans tous les partis politiques, ouvertement ou tacitement, la doctrine fataliste que les colonies se sépareraient de la mère-patrie (1), selon la parole que Turgot avait prononcée avant la guerre de l'Indépendance américaine « qu'une colonie devenue adulte se détache de la mère-patrie, comme un fruit mûr d'un arbre ».

Les délégués des colonies affirmèrent que cette théorie était surannée et que l'unité de l'Empire devait être le but et la fin du développement constitutionnel. Ces aspirations à l'unité de l'Empire restaient peut-être mal définies, mais le principe de la consolidation impériale était posé et devait, dans la suite, faire de grands progrès.

Cependant, les divergences d'opinions entre la métropole et les colonies se montraient à propos des questions de tarif et de réciprocité impériale. Les colonies acceptaient l'idée d'une entente douanière qui les lierait, mais qui, en revanche, leur apporterait de grands avantages avec les droits différentiels en faveur des produits impériaux. C'était aller à l'encontre du système de Cobden appliqué dans toute sa rigueur par Peel et Gladstone, système par lequel les produits de l'Empire ne devaient pas plus être favorisés sur le marché britannique que les produits étrangers.

Les colonies, pour se défendre de l'invasion des marchandises des autres nations, proposèrent un tarif impérial de 2 0/0 sur les produits étrangers. L'Angleterre refusa. La question fut reprise et discutée aux conférences suivantes sans plus de succès. Les délégués n'ayant obtenu aucune satisfaction sur le traitement préférentiel accueillirent froidement les propositions de lord Salisbury sur

1. Leroy-Beaulieu, *les Nouvelles sociétés anglo-saxonnes*, p. 447.

la défense impériale. Les progrès des autres puissances dans l'armement et la marine rendaient la situation des colonies moins assurée.

Il était utile qu'elles allégeassent les charges qui pesaient sur le Royaume-Uni et qu'elles assurassent autant que possible leur propre défense.

L'Australie voulut bien contribuer à construire quelques unités (1), à la condition expresse de les conserver dans ses eaux territoriales. Les autres états refusèrent. Le Canada arguait qu'il dépensait 1.200.000 livres par an pour sa défense terrestre.

Conférence de 1894, dite d'Ottawa

La Conférence subsidiaire de 1894 fut essentiellement une réunion inter-coloniale, sous la présidence du ministre du Commerce du Canada.

Les questions débattues se rapportaient à l'Imperial reciprocity, aux moyens de favoriser le commerce par un arrangement entre la Grande-Bretagne et les colonies, en vertu duquel les produits à l'intérieur de l'Empire jouiraient d'un traitement de faveur vis-à-vis des marchandises étrangères (2), par un système de préférence.

Le délégué du Cap y affirma le droit des colonies de faire des conventions. » Quand deux colonies autonomes signent un arrangement ou un traité, il est naturel qu'elles invitent la métropole à y donner son assentiment, mais si cet assentiment est refusé, il est naturel qu'elles s'en passent » (3).

D'importantes résolutions furent prises afin de trans-

1. Cinq croiseurs et deux canonnières (torpedo guns-boats) avec une contribution de 1.126.000 de livres par an, pour dix ans.

2. Basil Worsfold, *an Imperial trade policy*, 19 th. Century 1916.

3. Boutmy, *l'Empire britannique*.

former les lois et les traités, qui auraient pu mettre obstacle au traitement préférentiel à l'intérieur de l'Empire.

La seconde conférence coloniale eut lieu en 1897.

L'intervalle de temps entre 1887 et 1897 fut fertile en événements importants dont les plus inquiétants pour l'Empire étaient l'expansion coloniale allemande et l'augmentation progressive des forces de terre et de mer de l'Empire germanique.

Conférence de 1897 (juillet).

Chamberlain, alors ministre, préconisa une véritable association — un Zollverein — entre l'Angleterre et les colonies.

D'après Chamberlain, l'Empire se trouvait en présence de trois projets : l'adoption pure et simple, par les colonies, du libre-échange britannique — cette proposition ne serait pas acceptée par les colonies ; l'établissement, à l'entrée des colonies, de droits différentiels favorisant légèrement les produits de la métropole aux dépens des produits étrangers, et l'institution parallèle de droits du même genre dans la métropole ; la Grande-Bretagne aurait rejeté cette combinaison qui sacrifierait son immense commerce avec l'étranger. Restait le troisième projet : l'établissement d'un véritable Zollverein établissant le libre-échange dans l'intérieur de l'Empire, mais laissant à chacun de ses membres la liberté d'établir ses tarifs vis-à-vis des marchandises étrangères, comme il lui conviendrait.

Toutefois, la Grande Bretagne pourrait frapper de droits modérés certains articles que les colonies produisent en abondance (1).

Il proposa aux colonies de remplacer les droits de douane

1. Leroy-Beaulieu, *loc. cit.*, p. 455.

par des droits d'excise. Les droits de douane, grande ressource des budgets coloniaux, étaient cependant d'une perception plus facile.

Les premiers ministres ne répondirent pas à ces avances. Ils ne désiraient pas que leurs Etats prissent part au contrôle des charges de l'Empire, non plus qu'à une responsabilité les entraînant à une contribution personnelle dans les dépenses.

Bien que Chamberlain leur ait montré l'importance grandissante de la défense impériale, les armements ne firent aucun progrès. Les colonies se contentèrent de l'arrangement décidé en 1887, subsides et forces pour leur propre usage (1).

La conférence de 1897 prit les résolutions suivantes :
Demande au gouvernement impérial :

1° De dénoncer les traités malheureux (traités de commerce avec la Belgique et l'Allemagne, clause de la nation la plus favorisée) ;

2° D'accorder la préférence aux produits du Royaume-Uni. Le Canada proposait 12 1/2 0/0 sur les tarifs de l'année suivante.

Les traités incriminés étaient dénoncés quelques mois après, de telle sorte que les relations fiscales entre les colonies et la métropole pussent être complètement indépendantes des relations fiscales avec les pays étrangers.

Un « tariff act » fut voté au Canada, accordant un traitement préférentiel à la Grande Bretagne.

Entre les conférences de 1897 et 1902, la guerre du Transvaal marque une étape : l'aide que les colonies ont donnée à la Métropole en cette occasion, les troupes qu'elles ont envoyées, les manifestations de loyalisme et l'appui moral qui en est résulté, rapprochèrent les divers états de

1. *Colonial office list.*

la Grande Bretagne mieux que ne l'aurait fait n'importe quel arrangement politique ou commercial (1).

Conférence de 1902 (avril) (2).

Mais, en dépit des événements, en dépit des sentiments même, l'entente ne devait pas se produire cette fois encore. « De tels progrès ressemblent au mouvement des glaciers dont l'avance annuelle se mesure par centimètres ».

Chamberlain présenta de nouveau le projet d'une union fédérale : « Nous sommes prêts à vous donner une voix dans la politique de l'Empire, mais une voix proportionnée aux charges que vous voudrez bien assurer. Nous ne voyons pas d'objection de principe à ce que les colonies soient représentées dans l'une ou l'autre Chambre, ou même dans les deux. Il serait pourtant préférable qu'on organisât un Conseil de l'Empire, à qui toutes les affaires impériales seraient soumises, qui commencerait par être un simple corps consultatif pour acquérir par la suite le pouvoir exécutif et même législatif » (3).

Ce n'était pas alors à la Métropole de proposer cette organisation, mais aux colonies, si le besoin s'en faisait sentir. Aussi les premiers ministres furent-ils d'avis que ces arrangements ne pouvaient être acceptés avec avantage. Ils se contentèrent de fixer à quatre ans la période à laquelle ils devaient se réunir.

Cette conférence effectua cependant une avance réelle, à la requête des Dominions. A l'avenir, ils seront consultés avant que les traités qui affectent leurs intérêts soient signés.

1. The round table march, 1917.

2. *Cd.*, 1299.

3. Discours d'ouverture.

Le ministre des colonies demanda une contribution plus large aux frais pour la défense de l'Empire. Les guerres précédentes accumulaient sur l'Angleterre des dépenses écrasantes. Les différentes parties de l'empire ne devaient-elles pas contribuer aux charges communes ? Presque tout le coût de la marine et de l'armée incombait au Royaume-Uni. Le secrétaire d'Etat à la guerre demandait que chaque colonie fournisse un contingent pour le service impérial d'Outre-mer, en cas de guerre.

Pour les colonies, accepter d'être taxées, c'était retomber dans la dépendance dans laquelle elles se trouvaient avant leur transformation en communautés autonomes. Accéder à la demande du ministre de la Guerre, c'était abandonner le contrôle de leurs forces au gouvernement central. Le Canada s'en tint à ses armées territoriales et à ses propres forces navales. Les autres self-governments promirent de contribuer à l'armée expéditionnaire.

La contribution de l'Australie fut portée de 126.000 livres sterling à 240.000 livres sterling ; celle de la colonie du Cap et de Natal, respectivement de 30.000 livres sterling et 12.000 livres sterling à 50.000 livres sterling et 35.000 livres sterling.

Le problème de la réciprocité fut encore posé. Le conférence maintint que « le principe de commerce préférentiel entre le Royaume-Uni et les Dominions stimulerait les affaires... qu'il serait désirable que les colonies, qui n'ont pas encore adopté une telle politique, pussent, autant que les circonstances le permettront, donner un traitement préférentiel aux produits et manufactures du Royaume-Uni, que le premier ministre fit pression pour le développement de la préférence pour les produits des colonies » (1).

Chamberlain, en réponse, fit ressortir les avantages du free-trade dans l'Empire, par lequel la métropole conser-

1. Cité par Worstold.

vait son indépendance pour les marchandises étrangères et les matières brutes.

Il proposa aux colonies le libre-échange absolu entre la métropole et les colonies, à condition que celles-ci frappent de droits les produits étrangers. Les colonies rejetèrent l'idée de free-trade inter-impérial, impraticable tant qu'elles n'auront pas changé leur système fiscal.

Sir Laurier déclara qu'il était impossible d'accepter. Le Canada accordait 25 0/0 sur les tarifs britanniques. L'économie fondamentale des finances du Dominion reposait sur le fonctionnement du tarif douanier. Chamberlain déclara « qu'il ne voudrait pas même toucher avec des pincettes la question d'un tarif différentiel, sur aucune base autre que celle du libre-échange absolu entre la Grande-Bretagne et les colonies (1). » Il crut pouvoir obtenir l'assentiment du Cabinet Balfour en excluant le café, les farines du Canada, des droits de petit enregistrement. Ces droits furent remis sur le budget de 1903 : en même temps, le tarif préférentiel était accordé aux produits du Royaume-Uni par la Nouvelle-Zélande et les Etats Sud-Africains.

Le free-trade était alors soutenu par le parti libéral. Chamberlain se convertit entièrement à la doctrine du protectionnisme. Il commença la campagne à Birmingham. Pour développer le commerce avec les colonies, l'Angleterre devait adopter les tarifs préférentiels. Le libre-échange met la Grande-Bretagne en état d'infériorité marquée d'après les théories de la « Tariff Reform League (2) » envers les pays étrangers. La réforme des tarifs doit débiter par la préférence accordée, dans la métropole, aux produits coloniaux (3).

1. Cité par Leroy-Beaulieu, économiste français, 1903.

2. Ligue dont Chamberlain fut le promoteur et qui avait pour but la réforme du système fiscal.

3. Victor Bérard, *loc. cit.*, p. 163.

Le parti conservateur se scinda. Chamberlain dut abandonner son portefeuille, à la suite de sa défection à la cause du free-trade, qui avait contribué à la prospérité économique de la Grande-Bretagne. Le Cabinet Campbell Bannermann se forma à une immense majorité. Le libre-échange triomphait.

A l'extérieur, l'horizon politique s'assombrissait. Les lois allemandes successives sur l'augmentation de l'armement pouvaient inquiéter les autres nations, quand bien même l'Allemagne n'aurait pas eu de dispositions hostiles — et ce n'était pas le cas. — La guerre russo-japonaise sévissait qui aurait pu amener d'autres complications.

En raison de la puissance menaçante de l'Empire germanique qui s'accroissait de jour en jour, et de ses préparatifs sur terre et sur mer, l'Angleterre se rapprocha de la France et de son alliée, la Russie. L'entente cordiale devait faire contrepoids à la Triplice. Mais les peuples espéraient que les conflits futurs seraient empêchés par l'arbitrage. La Conférence de La Haye devait tenir ses assises quelques mois plus tard.

C'est ce qui explique le peu d'empressement apporté à la question de la défense impériale au meeting de 1907.

Conférence de 1907 (avril)

La conférence paraissait avoir peu à faire. On ne pouvait discuter sur la consolidation impériale au moyen de changements constitutionnels, car, ni les représentants du Royaume-Uni, ni ceux des Dominions n'étaient favorables à ce projet. On ne pouvait discuter sur la réciprocité impériale qui était l'antithèse de la politique du gouvernement au pouvoir. Quant aux mesures de défense, le Cabinet Campbell Bannermann n'y accordait pas une grande attention, pensant que le danger était illusoire.

Cependant cette conférence marque une date dans l'histoire de l'Empire britannique.

Le terme « Conférence coloniale », qui heurtait la susceptibilité des Dominions en laissant sous-entendre une idée de dépendance, fut transformé, à la demande des délégués des self-governing colonies, en « Conférence impériale » qui suppose l'égalité. Chaque Dominion et l'Angleterre seront représentés désormais par leurs premiers ministres. Le premier britannique, non plus le secrétaire d'Etat aux colonies, sera président *ex-officio*.

Le principe fondamental est la coopération, non l'Union. Le secrétaire d'Etat aux Colonies doit préparer à l'avance les travaux pour la conférence.

Lord Elgin (ministre des Colonies) proposa de changer la constitution du Colonial Office de façon à produire une division séparée en rapport avec les Dominions (1).

M. Lyttelton (2), qui avait succédé à M. Chamberlain, fit les propositions suivantes aux self-governments, en vue de la conférence (3).

1° Que les réunions fussent désignées à l'avenir comme réunions du « Conseil impérial » ;

2° Que les Indes fussent représentées lorsque leurs intérêts le demanderaient ;

3° Qu'un secrétariat permanent fût constitué pour les questions civiles, semblable au Committee of Imperial Defence. Ces propositions furent rejetées par les Dominions, M. Haldane (4) soumit un plan pour la création d'un état-major supérieur.

1. Le Colonial Office a été divisé en 1907 en trois sections et un poste nouveau, le secrétaire de la Conférence impériale, a été créé.

2. Ministre des Colonies, 1903-1905.

3. The primary subject for consideration was that of the future constitution of the conference raised by M. Lyttelton's dispatch of the 20th april 1905 proposing the establishment of imperial Council (*Colonial office List.*).

4. Asst. collr. Urgunda Prot.

L'Australie offrait de nouveaux subsides pour une force navale locale (1).

La conférence « proclama que le principe de tarif préférentiel entre le Royaume-Uni et les possessions de Sa Majesté, au delà des mers, stimulera et facilitera leur commerce mutuel et fortifiera l'Empire par le développement des ressources et industries de diverses sortes ; elle déclara que les colonies doivent adopter le tarif de préférence pour les produits de la métropole et autres colonies... Les colonies croient que ces affaires doivent être garanties en laissant à chaque partie de l'Empire la liberté d'action entière pour le choix des moyens en tenant compte des conditions spéciales et des besoins de chacun » (2).

Les délégués de la Grande-Bretagne n'acceptèrent pas ces résolutions qui auraient altéré le système fiscal du Royaume-Uni.

D'autres sujets, concernant l'émigration, l'adoption de conditions uniformes de naturalisation dans l'Empire, l'uniformité dans les statistiques commerciales, les marques de fabrique et les brevets, la codification des règles autorisant les appels au judicial committee du Conseil privé, furent traités (3).

« Si je devais définir quel a été le trait dominant de cette conférence, a dit M. Asquith, je dirais que c'est l'effort pour amener à une coopération plus étroite par le vieux système britannique de libre et franche discussion. »

1. « I hope to have their help (of the Dominions) but still they are quite right to look after their own interest in the full security, that so far as the British government can be use to them in their defence in time of need they may depend in any circumstances on our giving that aid with the greatest joy and without any sort of drawback whatever » (Lord Tweedmouth, 1^{er} Lord of the admiralty cd. 3523, p. 149).

2. Vœux de la Conférence de 1907.

3. Leroy-Beaulieu, *Organisation de l'Empire britannique* (*Revue des Deux-Mondes*, 1912).

L'Angleterre observait avec une inquiétude grandissante les préparatifs de l'Allemagne. L'Amirauté germanique accélérât son programme d'armement maritime. Quelques dreadnoughts avaient bien été construits en Angleterre, mais en nombre insuffisant. Devant la gravité de la situation, les Dominions offrirent leur concours. Une conférence subsidiaire, dite de défense, se réunit en 1909.

Conférence de défense 1909 (Juillet) (1).

Pour la première fois, les colonies consentaient à contribuer réellement à la sécurité de tout l'Empire

L'Australie et la Nouvelle Zélande s'engagèrent à former trois unités navales dans l'Océan Pacifique et l'Océan Indien : le groupe de l'Inde, le groupe de la Chine et le groupe de l'Australie ; chacune comprenait un cuirassé, trois croiseurs rapides, six destroyers et des sous marins (2).

Cette flotte restait sous le contrôle des colonies ; mais en cas de danger, elle pouvait être mise sous les ordres de l'Amirauté.

Pour le Canada, sir W. Laurier proposa de construire de légers croiseurs et destroyers (3). Il ne pouvait offrir davantage en raison des difficultés politiques qui sévissaient au Canada ; en outre, la cause suivante devait également paralyser l'essor de l'Australie aussi bien que du Canada : les Impérialistes de Londres, méprisant les petites unités, voulaient centraliser le contrôle des super-dreadnoughts.

Pour la défense terrestre, le plan concernant les milices de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande fut tracé par lord

1. Cd. 4948.

2. Colonial Office List.

3. Cap. Richard Jebb, *loc. cit.*

Kitchener; celui du Canada comprenant six divisions avec, comme chef d'état-major, un attaché militaire britannique, par le Maréchal French.

Conférence impériale de 1911 (Juin) (1)

La conférence de 1911 coïncidait avec le couronnement du roi George V.

La première Conférence impériale se composait ainsi, d'après les résolutions de 1907 :

Royaume-Uni : 1^{er} Ministre, secrétaire colonial.

Canada, Australie, Union Sud-Africaine : 1^{er} Ministre, deux autres Ministres.

Nouvelle-Zélande, Terre-Neuve : 1^{er} Ministre, un autre Ministre (2).

Cette conférence a véritablement le caractère d'une réunion de gouvernements de nations associées.

« Il y a deux choses, a dit le Président à la séance d'ouverture, dans le self-governing empire, qui sont uniques dans l'histoire des grands agrégats politiques. La première est le règne de la loi... ; la seconde, la combinaison de l'autorité locale, absolue, complète, avec la loyauté envers une direction commune ; la coopération spontanée et volontaire à des intérêts et des buts communs, et je dois l'ajouter, la commune curatelle, que ce soit dans les Indes, dans les colonies de la Couronne ou les protectorats, de la fortune et des intérêts des sujets qui n'ont pas encore atteint et qui, peut-être en certains cas, n'atteindront jamais le développement complet du self-government (3) ».

Le sujet qui réclamait l'attention des délégués était toujours la défense impériale et la politique étrangère.

1. Cd. 5745.

2. Colonial Office List.

3. Minutes of the proceedings of the Imperial Conférence.

Une partie de la session fut secrète, mais on sut que les arrangements relatifs à la marine avaient été des plus satisfaisants.

Les ministres coloniaux furent admis au sein du Comité impérial de défense « Jusqu'ici, nous étions invités à délibérer au seuil de la maison, dit un délégué (1); aujourd'hui, nous pénétrons dans les appartements les plus secrets » (2).

Connaissant les buts généraux, les Dominions pourront mieux y conformer leur politique dans l'intérêt commun. La connexité des armements et des affaires étrangères fut reconnue.

Les Dominions s'étaient plaints que la déclaration de Londres avait été signée sans leur assentiment. Ils demandèrent d'être consultés sur les traités étrangers avant qu'ils fussent conclus officiellement. Sir Edward Grey promit d'accorder cette requête autant « que le temps, l'opportunité et les matières le permettraient » (3).

Le gouvernement impérial, afin de relever les Dominions des obligations contenues dans des traités antérieurs, entreprit des négociations à cet effet avec les gouvernements étrangers, concernant les pouvoirs qui seraient accordés aux Dominions de refuser d'accepter les articles, sans détruire la validité du traité entre la puissance étrangère et le reste de l'Empire (4).

1. M. Fischer, premier ministre d'Australie.

2. *The Round Table*, *loc. cit.*

3. Cf. M. Asquith : you will all remember our meeting in the committee of defence when sir Ed. Grey presented his survey of the foreign policy of the Empire. That is a thing which will be stamped upon all our recollections, and I do not suppose there is one of us. I speak for myself as I am sure you will speak for yourselves—who did not feel when that exposition of our foreign relations have been concluded that we realised on a much more intimate and comprehensive sense, than we had ever done before the international position and its bearing up the problems of government in the different parts of the empire. »

4. Worsfold, *loc. cit.*, p 99. Colonial Office List.

Ils obtinrent aussi de négocier directement des traités commerciaux avec les autres puissances, en dehors du contrôle de la Grande-Bretagne.

La question d'une Cour d'appel impériale fut longuement discutée. Le gouvernement britannique proposa que deux lords d'appel fussent ajoutés aux quatre autres lords, de telle sorte que leurs services soient réclamés à la fois par la Chambre des lords et par le Judicial Committee (1).

La conférence manifesta le désir d'uniformiser les lois, en vue d'assurer, dans chaque colonie, l'exécution rapide des jugements (2).

Les questions commerciales furent réservées à une commission, représentant le gouvernement et les Dominions, dont le rôle serait d'enquêter sur les ressources naturelles de l'Empire.

Parmi les autres propositions transmises à la Conférence, on peut mentionner :

L'émigration ;

La naturalisation ;

Les communications ;

L'uniformité de règlement de la navigation britannique ;

Le traitement des Indiens, sujets britanniques, dans les Dominions ;

L'exécution des jugements et l'uniformité des lois sur les brevets, marques de fabrique, etc. ;

L'opportunité de tenir des réunions dans les Dominions et d'échanger des visites ministérielles entre la métropole et les Dominions.

Sir Joseph Ward, premier ministre de la Nouvelle-Zélande, proposa une constitution fédérale qui fut rejetée ; les représentants de la majorité des Etats étaient oppo-

1. Colonial Office List.

2. Leroy-Beaulieu, *loc. cit.*

sés en principe à tout changement fondamental dans la constitution.

La nouveauté du projet de M. Ward consistait dans la création d'un conseil (*advisory*) permanent, représentant les Dominions et les Iles Britanniques. Cette organisation devait être précédée de l'établissement d'un Parlement impérial, ayant un pouvoir législatif sur les affaires impériales, et d'un exécutif de douze membres responsables, devant les électeurs du Royaume-Uni et ceux des self-governments (1).

La motion du premier ministre de la Nouvelle-Zélande témoignait la volonté d'assurer aux Dominions une part dans l'administration de l'Empire, à termes égaux avec le Royaume-Uni.

« La question est de savoir, dit sir Ward, sur quelle base l'association doit reposer ; ce ne peut être sur la base des relations actuelles, car une association ne mérite pas ce nom si elle ne donne pas aux associés une voix dans la direction des affaires. »

D'après le plan de sir Ward, le Parlement fédéral aurait la haute main sur le gouvernement. L'autonomie de la Couronne se trouverait restreinte puisqu'elle devrait s'incliner devant la majorité. « Il affaiblirait, s'il ne la détruirait pas, l'autorité du gouvernement de la Grande-Bretagne dans des matières graves telles que la direction de la politique étrangère, la conclusion des traités, la déclaration et le maintien de la paix, la déclaration de guerre, et en vérité, les relations avec les pouvoirs étrangers, du caractère le plus délicat, qui appartiennent maintenant au gouvernement impérial. Cette autorité ne peut être partagée, et la coexistence, côte à côte, du Cabinet du Royaume-Uni et de celui du corps proposé revêtu des fonctions

1. Leroy-Beaulieu, *Revue des Deux-Mondes*, 1912.

dont M. Ward veut l'investir, serait absolument fatal au présent système de gouvernement responsable (1). »

Le projet ne fut donc accepté, ni par la métropole, ni par les colonies. Elles répondirent, par l'entremise du général Smuts : « C'est la liberté dont jouissent les divers peuples sous le drapeau britannique qui les unit à la mère-patrie, et tout projet qui méconnaîtrait ce principe n'entraînerait que désillusion ».

A cette conférence, la dernière avant la guerre, les tendances de libre coopération des Dominions et de la métropole sur le terrain de la plus stricte autonomie locale ont, en définitive, triomphé de la tendance à la concentration qui limite forcément cette autonomie (2).

Résumons le progrès de l'unité impériale à la veille de la guerre.

La transformation de la Conférence coloniale en « Conférence impériale quadriennale » et les changements survenus dans la composition de son bureau ; la consécration de l'appellation officielle des self-governments over seas en « Dominions » (3), c'est à-dire en puissances (4), et le titre pris par le Roi de « Roi des Dominions » ; la constitution du département des Dominions au Colonial Office ; l'établissement du Comité de défense impériale et l'admission des représentants des Dominions dans ce Conseil (5), la

1. Réponse de M. Asquith.

2. Leroy-Beaulieu, *loc. cit.*

3. Le mot Dominion est ancien : au temps des Stuarts, la colonie de Virginie s'intitulait : the old Dominion ; aujourd'hui, cette appellation est réservée aux self-governing colonies (sauf Terre-Neuve).

4. « Je pense que le mot « Colonie », en ce qui concerne nos pays doit cesser d'être employé et être réservé aux colonies de la Couronne. Les Dominions du Commonwealth doivent être considérés comme Etats de l'Empire pour bien les différencier des colonies de la Couronne » (Ward).

5. En décembre 1912, le secrétaire d'Etat aux Colonies adressait un memorandum aux Gouverneurs généraux et aux Gouverneurs des Dominions, au sujet de la représentation des Dominions au Comité de la défense impériale, communiquant le texte des résolutions adoptées en mai 1911 à une réunion de ce Comité, portant qu'un ou plusieurs représentants des self-governments soient invités à assister aux réunions, proposant également qu'un Comité de défense soit établi dans chaque Dominion.

coopération des Dominions à la défense de l'Empire; l'augmentation des moyens de communications inter-impériales; la recherche de l'uniformité de la législation; l'accession des juges des Dominions au Comité judiciaire du Conseil privé: tels sont les résultats importants des conférences, préludes de progrès bientôt réalisables pour la consolidation de l'Empire.

Les obstacles qui s'opposaient à une union plus grande venaient:

1° De la part du Royaume-Uni: du refus d'accepter le système de commerce préférentiel entre les régions de l'Empire; du fait que le gouvernement de la Grande-Bretagne dirigeait les affaires de l'Empire en même temps que les siennes propres.

2° De la part des Dominions: du refus de coopérer d'une façon *égale* à la défense impériale sans avoir l'assurance d'un développement matériel rapide par un système préférentiel (1).

Avant d'arriver à une page capitale dans l'histoire d'Angleterre, page de concorde et d'union, au milieu du chapitre sanglant de la guerre, jetons un regard en arrière et considérons le chemin parcouru depuis la Conférence coloniale de 1887.

De cette époque à 1903, nous apercevons des visions de fédération mal définie, avec des aspirations amorphes, impraticables, vers l'union économique, au moyen du *free trade*.

Jusqu'en 1914, l'idée de concentration est mise de côté, remplacée par une vague tentative de coopération au

1. Une différence dans l'attitude des Dominions devint apparente à la conférence de 1911. L'Australie et la Nouvelle-Zélande (all British Dominions) étaient prêtes à contribuer à la défense impériale avec ou sans la concession d'une préférence. Le Canada et le Sud-Africain (mixed british Dominions) semblaient penser qu'ils ne devaient pas imposer à leurs peuples de supporter une partie proportionnelle dans les charges de l'Empire, aussi longtemps qu'un privilège auquel ils estimaient avoir droit ne leur serait pas accordé.

moyen de la concurrence bienveillante basée, selon les tendances, soit sur le bon vouloir et la libre discussion, soit sur des lois et des tarifs.

La coopération des Dominions depuis 1914 a été effective et d'un grand secours, mais le fonctionnement de cette association est défectueux (1).

La direction de la guerre, le contrôle des armées des Dominions, la direction de la politique, reposaient sur l'Angleterre seule, et cependant cette responsabilité aurait dû être partagée par tout l'Empire, qui donnait son concours sans marchander.

Afin de porter remède à cette injustice, le jour de Noël 1916, M. Lloyd George convoquait les Dominions pour s'entendre avec la métropole sur la conduite de la guerre et sur les projets d'avenir.

1. Cooperation between a number of semi independant sovereign-bodies is difficult under the best of conditions. The pity is that no attempt seems to have been made to secure such results as were possible from the system. It is clear that at the commencement of the war no scheme of military cooperation existed and no machinery for the organisation of the whole of the Imperial resources have been laid down (*The Round Table*, septembre 1915.)

DEUXIÈME PARTIE

LES PROJETS D'ORGANISATION DE L'EMPIRE BRITANNIQUE DEPUIS 1914

« Believing the British Empire to stand for justice freedom, order, and good government, we pledge ourselves, as citizens of the greatest Empire in the world, to maintain the heritage handed down to us by our fathers »

(Over-Seas club creed.)

CHAPITRE PREMIER

LE PROBLÈME IMPÉRIAL. — LES IDÉES

SECTION I

Impossibilité du « Statu Quo »

Le problème impérial et la guerre. — Les Dominions dans la politique internationale. — La neutralité était-elle possible. — Les traités. — La constitution. — Le programme d'une politique impériale. — La Couronne.

« The Empire seems to us something greater than it was a year ago. When mighty armies from the Dominions and dependencies arrayed themselves in battle line a new and impressive epoch in history was marked. These frequent events have already given birth to a new order. It is realised that the great policies and questions which concern and govern the issues of peace and war cannot in future be assumed by the people of the British island alone ».

Sir Robert BORDEN à New-York
(New England Society,
22 décembre 1915.)

Le problème impérial — ou pour mieux l'appeler — le problème du British Commonwealth (1) a été mis en relief par la guerre.

1. A Commonwealth bases its communal life squarely on the principle that every citizen has an unlimited duty of helping every other citizen that it exists to maintain or promote government among its people and that the society it fosters will be healthy only in so far as its members are governed not by calculation of intelligent selfishness, but by the law of love (P. H. Kerr. *Empire and future*, p. 84.)

Avant 1914, quelques faits isolés, quelques discours témoignaient du besoin ressenti par les différentes parties de l'Empire d'une meilleure organisation, d'une plus complète utilisation des ressources et d'une répartition plus équitable des charges, des responsabilités, et aussi d'une participation plus effective au gouvernement. On pensait y arriver lentement, par des modifications progressives, dans un avenir indéfini.

« From precedent to precedent ».

La guerre, qui a bouleversé tous les projets, anéanti bien des plans laborieusement échafaudés et fait mûrir prématurément d'autres desseins, a souligné d'une manière brutale les défauts de l'Empire britannique (1). Elle a prouvé l'opportunité d'un changement profond dans les relations entre les Dominions et la métropole (2).

Les événements arrêterent le mouvement centrifuge qui tendait à séparer les self-governments de la mère-patrie.

Devant le danger, les membres de l'Empire britannique « s'unirent pour faire face au péril commun ».

En revanche, on s'aperçut qu'il n'existait, au sens strict

1. « When Great Britain no longer assumes sole responsibility for defence upon the high seas. She can no longer undertake to assume sole responsibility for and sole control of, foreign policy, which is closely, vitally and constantly associated with that defence in which the Dominions participate. It has been declared in the past and even during recent years that responsibility for foreign policy would be shared by Great Britain with the Dominions. In my humble opinion adherence to such a position would have but one and that a most disastrous result » (Rob. Borden, *Canadian Hansard*, 15 décembre 1912).

2. La guerre a démontré quatre faits matériels :

« 1^{re} Elle nous a enseigné ce que valaient nos ressources ;

2^e Ayant découvert nos ressources, nous avons trouvé aussi que nous pouvions, avec un peu d'organisation, les employer afin que l'Empire puisse se subvenir à lui-même ;

3^e Nous nous sommes rappelés ce que nous avons oublié : le sang est plus épais que l'eau ;

4^e Nous commettions une folie en permettant à nos ressources d'être employées à fortifier nos ennemis et à forger des armes contre nous (*Times*, 25 mai 1917). » — Sir E. Carson, *British empire producer's organization*.

du mot, aucune organisation impériale « chaque unité était alors préoccupée de ses affaires domestiques... La guerre, dit lord Sydenham (1), apporta la révélation des possibilités dont nous n'avions pas su faire notre profit. Nos ressources nationales se montrent sans rivales en force et variété... Nous devons nous rendre compte que le moyen d'appliquer la solution dictée par la raison et la nécessité reste encore à trouver. Les particularités qui font de l'Empire britannique un ensemble hétérogène, unique dans l'histoire, territoires disséminés sur toute la surface de la terre, races de provenances et de couleurs diverses, constitutions variées, ne contribuent pas à simplifier les difficultés. »

Du fait de la guerre, les relations entre la Grande Bretagne et les Dominions sont devenues plus étroites. L'Angleterre ne doit pas être la seule maîtresse des destinées de l'Empire et de la conduite des hostilités. Elle peut, à chaque instant, être appelée à prendre certaines décisions urgentes et d'un intérêt vital, décisions d'une telle importance qu'elles nécessitent l'avis et l'assentiment des Dominions (2).

Plus que jamais le temps presse pour étudier soigneusement la question et pour la résoudre.

Sir Edward Morris (3) avait réclamé, dès 1916, la modification immédiate de la Constitution (4).

Il semble que le moment ne soit pas encore venu de tracer les lignes définitives d'une organisation nouvelle ; la guerre, à elle seule, absorbe suffisamment les activi-

1. Interview du *Daily Mail*, 6 octobre 1916.

2. Steel Maitland, Introduction : *The Empire and the future*.

3. Délégué de Terre-Neuve.

4. « I see no way easier, simpler or more direct than the assembly of an Imperial Convention in London which would formulate and agree up certain basic principles these to be immediately recommended to the respective legislature of the Dominions for approval. This should be done at once... The time to move for genuine Imperial reorganisation is now ». (*Daily Mail*, 6 octobre 1916).

tés (1). C'est en élargissant le champ des institutions existantes (la Conférence impériale et le Comité de défense) qu'on peut arriver actuellement à faire participer les Dominions au gouvernement de l'Empire. On évitera, par ce moyen, les essais quelquefois malheureux, les hésitations, les pertes de temps inhérentes aux changements constitutionnels. Pendant la paix, le préjudice apporté à la marche des affaires publiques par ces atermoiements serait de peu d'importance, mais durant la guerre, ou concevoir vite est nécessaire, ou les activités doivent se condenser dans un seul but : *Vaincre*, tout retard, si minime soit-il, peut avoir des conséquences incalculables.

Les Anglais se trouvent dans une situation nouvelle ; ils n'ont, pour les éclairer, aucune indication, aucun précédent ; ils doivent forger de toute pièce l'outil dont ils ont besoin. Le problème ne peut, d'ailleurs, être mis en formule ; les formules viennent de l'expérience, et ici, l'expérience fait défaut (2).

Les peuples de la Grande-Bretagne et des Dominions devront être consultés avant qu'un plan d'union, de fédération, ou d'un autre changement affectant la constitution actuelle du Royaume-Uni ou des Dominions soit finalement adopté par les Parlements respectifs (3).

Ils auront le premier et le dernier mot en acceptant ou en rejetant les propositions, en vertu de ce principe, qu'un peuple libre se prépare à lui-même la constitution dont il a besoin (4).

1. « I do not think this is the time or that it is necessary to do so, but I think one word of caution should be expressed ». (Général Smuths. *Times*, 2 avril 1917).

« The whirl of a great war is not the best time for thinking out perhaps new constitution » (M. Lloyd Georges. *Times*, 28 avril 1917).

2. Sir Charles Lucas, *Nineteenth Cent*, juin 1916.

3. La volonté du peuple s'exprimera par des élections générales parlementaires, ou par un referendum. Ces moyens de consultation n'ont d'efficacité que pendant la paix. Pendant la guerre, le résultat des votes est faussé.

4. B. R. Wise. *Reorganisation of the Empire an Australian view* (*Fort. Rev.*, avril 1916).

Si le cataclysme actuel a dévoilé la nécessité de l'union étroite de l'Empire britannique, il a favorisé le rapprochement des Etats qui le composent. Les circonstances sont propices. Le sang versé pour une même cause et un même idéal, l'appoint donné par les Dominions en hommes et en argent, qui a fait l'étonnement et l'admiration des alliés et de la Grande-Bretagne même ; la courtoisie et la modération apportées par les colonies dans les critiques qu'elles avaient à formuler pour la conduite de la guerre (1), principalement pour l'expédition des Dardanelles, facilitent l'entente et provoquent l'oubli des sentiments égoïstes et mesquins, des vues étroites d'avant-guerre, effacés par la lumineuse perspective de l'Empire défenseur de la civilisation (2).

Les obstacles, il en reste de très grands, auraient paru insurmontables si le peuple britannique n'avait pas traversé la fournaise qui purifie et fait jaillir de l'écume des partis politiques et des intérêts locaux, le sentiment national, un nouvel idéal, des espérances et des aspirations nouvelles (3).

Quels sacrifices, d'ailleurs, pour un peuple, peuvent être comparés au don de ses enfants ; devant celui-ci, tous les autres disparaissent.

En réalité, il serait impossible de revenir au *statu quo ante bellum* (4).

Le retour à la politique impériale des années précédant la guerre serait aussi néfaste qu'une défaite, en raison des suites qu'il amènerait. Faute d'entente entre la métropole et les Dominions, ceux-ci deviendraient des républiques indépendantes et leurs peuples renonceraient à leur titre de citoyen britannique (5).

1. Steel Maitland, *loc. cit.*

2. Lord Sydenham. *Intra. The Empire on the anvil.*

3. Lord Sydenham, *Intr. The Empire on the anvil.*

4. « I think sentiment in the empire is fairly unanimous that they cannot be regulated in the future in the « laissez faire » spirit of the past » (M. Hughes, *Daily Mail*, *loc. cit.*).

5. Curtis, Préface *Problème of the Commonwealth.*

Les Dominions ont été unis à l'Empire par les liens du sang et par la tradition. Après la guerre, il leur faudra quelque chose de plus. Les responsabilités de l'Empire devront être partagées d'une façon plus satisfaisante et plus équitable qu'à l'heure actuelle (1).

Le principe du self-government n'a pas été appliqué au premier et au plus grand des intérêts publics : la charge de contrôler les destinées de la nation n'a pas été répartie sur chaque citoyen de l'Empire capable de la partager. Cette désorganisation interne est une des causes de la guerre, et la fosse creusée dans les fondations du Commonwealth doit être comblée par la fleur de la jeunesse anglo-saxonne.

Des Dominions ont déclaré qu'ils consentiraient à supporter les charges et les risques de l'Empire. Ils l'ont fait depuis 1914 sans partager les responsabilités il est vrai, mais sans exercer de direction et de contrôle dans les affaires impériales (2).

Il est invraisemblable qu'ils continuent à subir les conséquences d'une politique étrangère qui a été faite sans eux et en dehors d'eux (3).

Si l'Angleterre déclare la guerre, toutes les parties de l'Empire sont placées dans une condition d'hostilité (4). La

1. Massey (Nouvelle-Zélande). Banquet à la Chambre des Communes, octobre 1916.

2. Cf. « If I had stayed in Scotland I should have been able to kelkle my member on question of imperial policy and to vote for or against him on that ground. I went to Australia. I have been prime Minister, but all the time I have no say whatever. Now that can't go on ; that must be some change » (M. Fisher, *Times*, jan; 1917. High Commissioner of the Australian Commonwealth).

3. Trois pouvoirs ont été attribués aux Dominions qui n'ont été décentralisés en aucune partie du monde : le pouvoir d'établir des tarifs, de contrôler l'immigration, de créer des flottes. Mais le progrès de la décentralisation s'est arrêté court devant les affaires affectant la paix et la guerre. Le pouvoir de conduire les affaires étrangères reste au gouvernement responsable envers le peuple du Royaume-Uni (Curtis, p. 127).

4. Rev. T. S. Lawrence, *The colonies in the international law*, King's College Lectures.

querelle peut naître en Angleterre, en Australie, au Canada, l'ennemi est libre de frapper en n'importe quel point de l'Empire. Les délégués du Canada avaient posé en principe qu'ils ne suivraient le Royaume-Uni dans un conflit que s'ils reconnaissaient le bien fondé et la juste cause de la lutte (1).

Déclarer la neutralité, c'était rompre les liens qui les unissent avec la métropole (2).

L'ennemi aurait-il reconnu cette neutralité ? Il aurait pu trouver intérêt à frapper l'Empire en un point vulnérable qu'offriraient les Dominions. Ceux-ci, leur neutralité n'étant pas admise par l'adversaire, se seraient vus dans une situation embarrassante et dangereuse, leur acte ayant délié l'Angleterre des obligations qu'elle devait remplir à leur égard.

La déclaration de neutralité, comme la déclaration de guerre, est une des prérogatives de la souveraineté.

Les Dominions pouvaient-ils être neutres, n'étant pas des Etats souverains ?

Quand le roi part en guerre, le corps politique tout entier est belligérant (3). « Il ne me semble pas possible pour ce pays, a dit M. Borden en 1910, parlant du Canada, de rester une partie de l'Empire britannique à cet égard et cependant de nous tenir à l'écart... Si nous désirons être neutres en temps de guerre, il n'est pas convenable de prendre avantage du prestige et de la protection du drapeau de l'Empire en temps de paix (4) ».

1. ... and leaving to the Canadian Parliament, to the Canadian government, and to the Canadian people to take part in these wars, in which to-day they have no voice, only if they think fit to do so » (Sir Wilfrid Laurier, *House of Commons*, 29 nov. 1910).

2. The Dominions cannot declare their neutrality without like the United States first declaring their independence... They cannot stand inactive and it is not because the Imperial government will not let them, but because they will not let themselves (Curtis, p. 113).

3. Lawrence, *loc. cit.*

4. Cité par Lawrence.

Néanmoins, on comprend la répulsion des Dominions d'avoir à combattre dans des guerres qui n'affectent pas leurs intérêts vitaux et qu'ils peuvent même juger inutiles ou injustes (1).

En 1914, les Dominions ont soudainement été entraînés par des événements que leurs gouvernements et eux-mêmes pouvaient ignorer (2).

L'Angleterre a déclaré la guerre à l'Allemagne à la suite de la violation de la Belgique dont elle garantissait la neutralité conjointement aux grandes puissances, par le traité du 24 juin 1831 (3).

Monsieur Asquith a déclaré solennellement :

« Si l'on me demande mes raisons de faire la guerre, je répondrai que nous en avons deux : en premier lieu, *l'observation d'une obligation internationale solennelle*, obligation qui, prise entre deux particuliers relativement à des actes de la vie courante, serait regardée comme une obligation, non pas seulement de droit, mais, d'honneur, qu'aucun homme qui se respecte ne peut répudier.

« Je dirai secondement, que la force matérielle semblant l'emporter en influence et devenir un élément du développement de l'humanité, *nous combattons pour défendre un principe de droit des petites nations à ne pas être écrasées*,

1. Lawrence, *loc. cit.*

2. Curtis, p. 119.

3. Art. 5. La Belgique formera un Etat perpétuellement neutre. Les cinq puissances (Autriche, Angleterre, France, Prusse, Russie) lui garantissent cette *neutralité perpétuelle* ainsi que *l'inviolabilité de son territoire*.

La neutralité perpétuelle de la Belgique est l'objet de l'art. 9 du traité du 15 octobre 1831, signé entre les cinq grandes puissances, auquel adhéra la Belgique, le 5 novembre 1831, par un nouveau traité qui lui donnait, dans un article, la garantie des puissances. La Hollande reconnut l'indépendance belge en 1839.

Le 19 avril furent signés à Londres trois traités, l'un entre la Hollande et les cinq puissances ; l'autre entre ces puissances et la Belgique, le troisième entre la Belgique et la Hollande, (*Manuel de Droit international public*, Bonfils, p. 178).

La neutralité belge a donc été affirmée par plusieurs traités successifs.

au mépris de toute bonne foi internationale, de par la volonté arbitraire d'une puissance forte et avide de domination.

« Je ne crois pas que jamais nation ait été entraînée dans un conflit aussi grave, et ce conflit est un des plus graves que l'histoire connaîtra jamais, avec une conscience plus claire et une conviction plus assurée qu'elle combat, non pour attaquer, non pas même pour une question d'intérêt, mais pour la défense des principes vitaux, pour la civilisation du monde, et avec le sentiment intime, non seulement de la justice et de la sagesse de sa cause, mais des obligations qui vont peser sur elle pour atteindre ce grand résultat (1)...

Les Belges ont conquis la gloire immortelle dont se couvre le peuple qui préfère sa liberté à son bien-être matériel, à sa sécurité, à la vie elle-même... Nous sommes avec eux de cœur et d'âme, parce qu'à leurs côtés, et avec eux, nous défendons en même temps deux grandes causes : *l'indépendance des petits Etats et l'inviolabilité des obligations internationales* ».

Les colonies se seraient-elles groupées autour de la Grande-Bretagne si l'Angleterre était entrée dans le conflit pour une autre raison ? (2) Auraient-elles compris le pourquoi d'une lutte où les intérêts immédiats de l'Empire n'étaient pas en jeu (3).

Il est permis de se demander si une guerre déclarée par la Grande-Bretagne dans des conditions différentes, où des principes de droit concernant l'humanité entière n'auraient pas été mis en péril, aurait rencontré une adhésion des Dominions aussi complète, un élan aussi spontané que la levée des armes en faveur de cette cause.

1. Discours du 6 août 1914. Chambre des Communes.

2. Sydney Low, *The reorganisation of the Empire* (Nineteenth Cent., 1917).

3. Nous ne parlons pas des intérêts lointains qui auraient été mis en péril dans l'avenir par la victoire de l'Allemagne sur la France.

Les Dominions ne se sont pas demandé si la cause était juste ; les Allemands, envahissant le territoire belge, supprimaient tout sentiment d'indécision. Aucun homme dont la conscience ou l'esprit n'était pas perverti ne pouvait hésiter un instant et chercher où se trouvait son devoir.

Il n'y eut dans les Dominions qu'une opinion à ce sujet. L'Allemagne n'avait pas laissé de place pour une autre détermination (1).

Nous avons vu que les Dominions avaient obtenu en 1911 (2) de faire des arrangements commerciaux avec les pouvoirs étrangers et d'être consultés en matière de politique extérieure affectant leurs intérêts, telles que les conventions des futures conférences de La Haye. Les arrangements internationaux seraient soumis à leur examen avant d'être ratifiés.

Ces concessions n'introduisent pas la coopération des Dominions dans la sphère des affaires internationales (3). Chaque guerre n'est pas véritablement une guerre impériale, amenée, voulue par une politique élaborée conjointement par les Dominions et l'Angleterre.

Du point de vue de l'over seas empire, la constitution actuelle est plus autocratique que celle qui régit l'Empire des Hohenzollern. L'Empire allemand possède ce que l'Empire britannique n'a pas : une véritable législation impériale et un conseil fédéral. Sans l'assentiment du Bundesrat, aucune guerre ne peut être déclarée, sauf en cas d'agression ; aucun traité avec l'étranger ne peut être conclu dès qu'il concerne les matières qui doivent être, d'après les termes de la constitution, « réglées par la législation impériale ».

Pour l'Empire britannique, il n'existe pas d'organisation

1. Curtis, *loc. cit.*, p. 109.

2. Cf. Conférence de 1911.

3. Rev., Lawrence, *loc. cit.*

semblable. Le Parlement impérial est le législateur souverain. Il est compétent pour l'empire entier aussi bien que pour chaque partie des possessions anglaises (1).

Le souverain législatif de l'Empire, le Parlement britannique est responsable envers les seuls électeurs du Royaume Uni. En outre, il n'a jamais formellement abandonné sa suprématie ; il peut encore légalement édicter des lois qui sont opérantes dans les Dominions.

Le pouvoir exécutif du Royaume-Uni est, à l'égard de l'Empire, une autocratie absolue dans la conduite de la politique étrangère, de la conclusion des traités, des grandes directions de la guerre et de la paix.

La royauté agit (acts) en Angleterre sous l'avis responsable du Conseil privé, et, dans les Dominions, par l'intermédiaire du gouverneur général. Il n'existe pas de conseillers (2) à proprement parler pour les affaires impériales (3). Lorsque l'Empire doit conclure la paix ou déclarer la guerre, ou faire quelque autre négociation diplomatique, la décision est prise par le premier ministre du Royaume-Uni (4).

Aussi les Dominions pourraient-ils demander compte à la métropole de leurs destinées, de leurs vies, de leurs fortunes, dans la conduite des hostilités.

La responsabilité qui incombe au gouvernement impérial ne peut être partagée avec les gouvernements et les parlements des Dominions. Sur le papier, leur autonomie pour les affaires locales reste complète et absolue, mais

1. Marriot, *The Problem of the Commonwealth*, jan. 1917, 19^e century.

2. Jusqu'en 1916. Voir ch. II, sect. I.

3. Sydney Low, *The problem of an Imperial executive* (King's College Lectures).

4. The people of the over sea Dominions are not content to let things remain as they are they desire to feel and know that they have a voice in the control of the empire of which they are an integral and increasingly important part and to have a hand in shaping foreign policy ». (M. Massey, *Daily Mail's interview*, oct. 1916).

en pratique, ces affaires sont modifiées profondément par les exigences de la grande guerre. Les plans de développement, les projets de réformes sociales sont abandonnés, et le peuple des Dominions s'aperçoit que les questions de paix et de guerre prennent toutes les autres matières (1).

En fait, leur autonomie est une théorie plus qu'une réalité : que représente un gouvernement n'ayant pas de voix dans le contrôle de ses affaires étrangères, pouvant être engagé dans une guerre par un ministère qui n'accepte aucune responsabilité vis-à-vis de lui et sur lequel il n'a aucune sorte de contrôle (2), sinon une utopie et un non-sens ?

Les Dominions se demandent si les affaires de l'Empire qui les touchent si étroitement sont bien administrées par un Comité de politiciens appuyés sur la majorité de la Chambre des Communes (3). Ce Comité suit la fortune du parti qu'il représente, subit les influences des élections britanniques ; il est peu stable, par conséquent ; il peut connaître fort bien la politique anglaise, mais il ne possède pas l'expérience nécessaire aux affaires impériales, expérience qui s'acquiert par des études assidues et la longue pratique de ces questions nombreuses et difficiles à résoudre.

« Il est impossible de croire que l'état de choses existant, concernant le contrôle de la politique étrangère et des relations extra-impériales, puisse rester ce qu'il est aujourd'hui. Nous sommes conscients de la complexité du problème qui se présente, mais personne ne désespère de trouver une solution satisfaisante (4). »

1. Curtis, *loc. cit.*, p. 110.

2. Sheyler, *The Construct. of the British Empire. Review*, 1916.

3. Sydney Low, *loc. cit.*

4. Sir Robert Borden à Winnipeg, cité par Marriot.

« When the war is over and reconstruction begin I hope and trust and pray that we are not going to dive into pigeon holes of any party for dustladen precedents and programmes. Let us think out the best methods for ourselves in the face of searching fact we knew not

Le programme d'action qui amènera l'union plus étroite « closer union » des Dominions et de la métropole remplira les conditions suivantes : en premier lieu, il règlera les relations politiques entre le Royaume-Uni et les self-governments. Les Dominions obtiendront une part dans la politique impériale et dans les affaires extérieures; en particulier dans celles qui se rapportent à la paix et à la guerre. Ils ne pourront pas être compris dans une paix élaborée sans eux; ils ont des intérêts spéciaux à sauvegarder.

Un organe doit être constitué, pour permettre aux unités de l'Empire d'agir effectivement et promptement. Partageant alors la responsabilité avec le gouvernement britannique, les self-governments déchargeront les Anglais, partiellement, du fardeau de la défense impériale.

La question de la défense est d'un intérêt primordial. Jusqu'à ce qu'elle soit assurée, il est futile de traiter tout autre sujet (1).

Les forces impériales doivent être adéquates en nombre et en armement aux besoins du Commonwealth; elles seront unifiées sous l'autorité des représentants de tout l'Empire (2). Les dépenses proportionnées à l'importance des Dominions se baseront sur une répartition équitable (3). L'imposition portera sur le coût maximum,

of before the war... There is no part of the whole of statesmanship where there is a greater need for us to revise our ideas than in our attitude towards the great Commonwealth of nations which is known as British Empire. In the past we treated it as an abstraction. The war has shown us, all of us, that the British Empire is a fact, nay, a factor, the most potent factor to-day in the struggle for human liberty... We can never let things remain where they were ».

(M. Lloyd George, 28 avril 1917).

1. Sir Thomas Mackenzie, *Daily Mail*, loc. cit.

2. Wilson Fox. — Platform for an Imperial Party, 19 cent., nov. 1916.

3. Les charges de l'Empire étant reportées sur tous les citoyens, les conditions de naturalisation devront être les mêmes dans toute l'étendue du Commonwealth (Curtis, p. 27).

laissant à chaque unité le moyen de percevoir les taxes selon sa volonté et ses moyens d'action.

La seconde partie du programme concernera la politique économique de l'Empire.

Une des premières obligations est de développer la production et la prospérité de l'Empire, de favoriser l'industrie et l'agriculture, de protéger le commerce du Commonwealth tout en laissant à chaque Etat le libre exercice de ses revenus (1), d'encourager la multiplication des ressources de l'Empire pour le bénéfice de ses citoyens et de ses alliés (2).

La préparation, dès à présent, de l'après-guerre commerciale doit être conduite avec vigueur. Les mesures précédentes, en augmentant la production et en abaissant les prix de revient, permettront de concurrencer, avec avantage, les anciennes marchandises sur les marchés neutres. D'autres dispositions seront prises (questions de tarif et de douane) pour éviter l'envahissement des marchés impériaux par les producteurs et manufacturiers étrangers.

L'obligation absolue de développer le commerce de l'Empire, le plus possible, sera facilité par des ententes entre les principaux manufacturiers et commerçants des Dominions (3).

Parmi les accords subsidiaires à conclure entre la métropole et les Dominions se trouve le règlement de l'émigra-

1. Sir Ch. Lucas. *The empire on the anvil*, 15^e rev. 1916.

2. Nous nous servons des expressions « neutres et ennemis » bien que, après la signature des traités de paix, l'état de guerre n'existant plus, les qualités de neutres et de belligérants disparaissent. Mais c'est afin de distinguer, comme nous le verrons plus loin, dans les questions de tarif d'après-guerre, entre les alliés, les anciens ennemis et les neutres, les conditions devant être différentes selon leur attitude dans le conflit.

3. Sir Peter M. C. Bride, *Daily Mail*, 26 oct. 1916. Cf. Massey. « Nous devons travailler à développer les ressources de l'Empire en le transformant en un bloc économique se suffisant à lui-même » (Interv. du *Daily Mail*).

tion des membres des Dominions dans une autre partie du Commonwealth ou des citoyens du Royaume-Uni dans l'étendue de l'Empire (1).

Cette question se lie étroitement à l'agriculture et à la colonisation. Un grand nombre de combattants refuseront de revenir à leur position sédentaire d'avant-guerre ; ils s'adonneront au travail agricole ou partiront aux colonies pour y établir des plantations.

L'occasion est unique de favoriser l'agriculture et d'en faire sortir de grands avantages pour le pays et les Dominions (2).

Jusqu'ici il n'existe aucun organe qui permette de diriger une immigration ainsi comprise ; cependant, la terre de l'Empire et l'emploi rationnel qu'on pourrait en faire intéresse le pays tout entier.

Les Canadiens l'ont si bien compris qu'ils prennent des dispositions pour donner des avantages financiers et des fermes aux soldats (3) (fermes du Canadian Pacific Railway). La Nouvelle-Zélande a voté des fonds dans ce but. Les Australiens ont demandé aux autorités britanniques de coopérer avec les agents de leurs États pour faciliter l'émigration (4).

Dans son rapport de février 1917, la Commission des Dominions (résultat de la Conférence de 1911) demande

1. Nous n'envisageons ici que l'émigration des citoyens britanniques à travers l'Empire. Dans l'examen des difficultés qui ont retardé jusqu'à présent l'union effective de l'Empire, nous étudierons l'autre côté de la question : l'émigration des sujets de couleur dans les Dominions.

2. Meetings are taking place in various parts of the Empire calling for the immediate action of the home and Dominions governments of this vital question. I have here a resolution passed by a mass meeting in British Columbia to the following effect : « that the governments of the Empire accept the sole responsibility of the settlement and future welfare of the Empire's soldiers and sailors together with their near dependents » (Lord Northcliffe, *Overseas club*, 25 mai 1917).

3. Clément Kinloch-Cooke, *Reconstruction of the British Empire*, (*Fortnightly review*), 1916.

4. *Ibid.*

que des mesures de contrôle soient prises sur les agences du Royaume-Uni pour la sélection des émigrants. Une grande attention doit être accordée à l'émigration des femmes et des enfants du royaume ; et une réglementation uniforme pour l'admission des émigrants du Royaume-Uni dans les Dominions doit être faite (1).

Des réformes seront établies pour unifier la condition des travailleurs (2). On fixera aussi un système uniforme de naturalisation dans les états différents de l'Empire. Suivant les parties du Commonwealth, le temps et les conditions varient pour obtenir le titre de citoyen (3). Les modalités devront être les mêmes et le titre acquis valable pour tout l'Empire.

Afin d'encourager les transactions commerciales et le mouvement d'émigration entre la métropole et les Dominions, les moyens de communication entre les différentes parties de l'Empire seront multipliés, diminuant ainsi les distances et facilitant les relations (4).

Avant que la réunion d'une conférence de guerre fût décidée, en décembre 1946, l'opinion des Dominions était unanime sur les points suivants (5) :

1° L'obligation de modifier le système impérial actuel ;

1. *Times*.

2. It is I think our duty to try and prove to Labour that if their interests are to expand and progress, it can only be done on a sound solid and solvent basis by the extension and organisation of the unexplored resources in the Empire which hitherto have been untapped (Sir Edward Carson).

3. Lord Milner. *Speeches and addresses Introduction*.

4. At the present time, Canada stands fifth in the list of wheat-producing countries. It is difficult to see why in years to come she should not be the first among the countries of the world in the amount of her exportable surplus of wheat, if not in total production. If by the development of new routes, such as the Panama Canal and possibly the Hudson Bay route, and if by the improvement of old routes, such as the St-Lawrence River, the cost of the transport of wheat from the great prairie provinces of Canada to the markets of the United Kingdom can be reduced, the problem of feeding the industrial masses of Great Britain would be more than half-solved (Report of Dominion Commission. Blue book (ed. 8462).

5. *Daily Mail*, oct. 1946.

2° L'initiative de ce changement devait être prise par la mère-patrie et non par les Dominions ;

3° La nécessité de ne pas attendre la fin de la guerre pour agir (1).

Un memorandum rédigé à Toronto, au nom des groupes des Dominions, en vue d'une politique impériale, opinion partagée par les autres self-governments, déclare que le changement futur doit être discuté sur les bases suivantes : la volonté des Dominions d'affermir les liens entre eux et l'Empire ; la conservation du gouvernement responsable pour les affaires domestiques et du contrôle de la politique fiscale ; le partage par les Dominions des charges de l'Empire pour la politique étrangère (2).

Ils seront conjointement responsables pour les questions impériales et les intérêts généraux, tout en conservant leur autonomie dans la gestion de leurs propres affaires et de leurs intérêts particuliers.

La tâche des organisateurs de l'Empire britannique sera de fonder un empire uni, dont les membres liés par des intérêts communs, contrôlés par une politique commune, seront inspirés par le même idéal démocratique (3).

Cette union n'ira pas sans sacrifices : abandon par la métropole et les Dominions de certaines de leurs prérogatives, transformation de la politique économique de l'Angleterre. De nombreuses difficultés se dresseront, qui tiennent au caractère actuel de l'Empire, quelle que soit la forme de l'union impériale qui sera choisie (4). La plupart ont

1. De même sir Hughes (oct. 1916)... that a system of joint control by the whole empire of matters affecting the whole empire coupled with inviolable independence for the component parts in respect of essentially domestic affairs should be devised. Responsibility of each part should be the basis which will imply consultation.

2. *Times*, 21 février 1917.

3. Smith. *People and the Duties of the Empire. The Empire and the future.*

4. Seule une union purement économique rencontrerait le minimum d'obstacles. Les difficultés d'ordre constitutionnel que nous étudions plus loin seraient écartées.

une portée générale et ne s'opposent pas spécialement à tel système déterminé. Les membres de l'Empire auront à fournir un grand effort en vue du bien commun.

On peut remarquer, que jusqu'aujourd'hui M. Lloyd George (25 décembre 1916), en décidant qu'une conférence impériale de guerre aurait lieu, convoqua les délégués des Dominions et les représentants de l'Inde, la question de savoir si l'Inde serait appelée à collaborer à l'Empire sommeillait toujours.

Les Dominions, dans leurs manifestes et dans les exposés officiels de leurs réclamations, n'en parlent pas. L'Angleterre ne s'en préoccupe guère ; l'intervention de l'Inde dans le gouvernement de l'Empire aurait paru contraire à la politique du gouvernement métropolitain. Les quelques tentatives qui avaient été faites en faveur de cette intervention dans les conférences précédentes demeuraient sans réponse. La question restait toujours indéterminée.

Dans l'organisation future de l'Empire, les relations entre la métropole et l'Inde, entre les Dominions et l'Empire indien, doivent fatalement changer. C'est ce que M. Lloyd George a compris et a voulu prouver en appelant à ses conseils les représentants de cette dépendance.

Mais si l'édifice est à élever, la clef de voûte existe. C'est la Couronne, garante de l'indépendance des Dominions, « Elle évoque les self-governing Colonies au delà des mers, comme elle nous évoque at home », disent les Anglais. Les Dominions sont des démocraties avancées. Ils considèrent le roi comme le symbole suprême de l'unité et de la nationalité de l'Empire. En aucune façon, la Couronne ne restreint leurs libertés ; elle donne une grandeur indubitable à l'union des « crowned democracies ».

L'éparpillement de l'Empire rend le « golden link of the crown » plus précieux en Angleterre que partout ailleurs. Il établit la cohésion ; avec la cohésion, le progrès

et la force des nations. A cet égard, c'est le rempart le plus assuré de la démocratie. L'empereur-roi est souverain sur tout l'Empire. Les membres du Commonwealth sont tous des sujets britanniques sous l'allégeance de la Couronne : tel est le lien le plus formel qui les unit.

Sur la base d'une royauté constitutionnelle établie par la volonté des peuples, gouvernant d'accord avec cette volonté, l'Angleterre et les Dominions pourront fonder un système durable et inébranlable.

SECTION II

Le problème Impérial

1^o Projets qui modifient la constitution actuelle. — La fédération. — Le Parlement impérial. — Un pouvoir exécutif impérial. — Le Cabinet. — 2^o Projets qui modifient peu la constitution actuelle. — Les différentes sortes de half-way organization. — a) Système intermédiaire entre la représentation au Parlement fédéral et la constitution actuelle. — b) Délégations parlementaires des Dominions. — c) Conseil des délégués des Dominions. — d) Représentation additionnelle à la Conférence et au Comité de Défense. — e) Convention britannique. — 3^o Projets qui ne modifient pas la constitution. — Union dans des buts déterminés. — Union économique.

« While your states men may be planning great schemes of union for the future of the empire, my feeling is that the work is already largely done. The spirit of comradeship which has been born in this campaign and on battlefields of Europe among men from all parts of the empire will be far more powerful than any instrument of government we can erect on the future. I feel sure that in after years, when we or our successors come to sum up what has happened there will be a good credit balance due to this feeling which will be the best support for the empire in the future ».

Général SMUTS

Trois voies s'ouvrent devant les destinées de l'Empire :
Le *statu quo* ;

L'union de ses parties par la coopération volontaire;
La désagrégation.

Rester dans le *statu quo* est impossible, les Dominions s'y refuseraient.

La politique et les relations étrangères, dit sir Robert Borden (1), qui sont étroitement liées avec la question de la défense commune de l'Empire, ont été placées sous le contrôle immédiat du gouvernement du Royaume-Uni, responsable envers le Parlement britannique. D'après les vues des écrivains anglais, il est certain que la théorie du mandataire (*trusteeship*), qui fut la modalité sous laquelle les Dominions se sont développés, quoi qu'on en puisse dire dans le passé, est maintenant, non seulement inadéquate aux besoins de l'Empire, mais incompatible avec les aspirations des peuples des Dominions.

La séparation, avec ses conséquences, chaque Etat poursuivant ses visées sans s'inquiéter du reste de l'Empire, semble devoir être écartée après l'effort magnifique fait en commun et les sacrifices consentis à la même cause (2).

Les citoyens des Dominions ont pris les armes pour la défense de l'Empire et le maintien de son influence future. Ce fait, « manifestation splendide d'un esprit national » (3), est significatif.

Reste l'union par laquelle l'édifice impérial serait assis sur des fondations inébranlables de liberté, de coopération, d'autonomie et d'unité, qui lui permettraient d'achever son parfait développement, d'accroître sa puissance et sa richesse.

1. Blue book, cd. 8566, p. 41.

2. Cf. « You are going to enfranchise and bring thereby into your counsels millions of people who have never exercised any voice what ever in your counsel before... They are the men who are preserving for you and for me such property as we have. Yes, but you cannot ask them to do all that without giving them a share and a voice in the future government of the empire ». (Sir E. Carson, *Times*, 25 mai 1917).

3. Sir Robert Borden.

Sous quelle forme s'opèrera-t-elle ? Sera-ce une union politique, une union économique, ou encore une association dans un but déterminé ?

Les vues des hommes d'Etat et des publicistes sur l'organisation future de l'Empire diffèrent. Les uns recommandent un système d'alliance excluant toute idée de lien fédéral ; les autres sont partisans d'une union organisée immédiatement qui, à leur avis, est la seule tentative à faire contre la dissolution de l'Empire, en profitant des dispositions amicales accrues par les événements, pour élaborer, dès à présent, une nouvelle constitution impériale ; d'autres encore préconisent une union graduelle basée sur l'expérience et sur le développement normal des institutions.

L'organisation future du British Commonwealth dépend principalement de la volonté des Dominions, plus que de la volonté de l'Angleterre. Celle-ci ne peut leur imposer de force un lien, quel qu'il soit. Bien que n'étant pas des Etats souverains, les Dominions sont indépendants en réalité : ils possèdent un pouvoir absolu sur leurs destinées, ils sont libres de se retirer de l'Empire ou de s'en rapprocher plus étroitement. L'Angleterre ne pèsera pas sur leur décision.

Quellè que soit la forme constitutionnelle choisie, elle devra conserver l'esprit démocratique et l'essence du principe représentatif, sans insister d'une manière trop rigide sur la représentation basée sur le nombre. Toute atteinte au self-government sera soigneusement évitée. L'Angleterre ne sera plus le trustee de l'Empire : les Dominions collaboreront avec elle, non plus comme des Etats dépendants, mais comme des associés libres, égaux, et possédant des droits analogues.

L'organisation future devra satisfaire à quatre conditions primordiales :

I. — Faire droit aux réclamations de l'Inde basées sur

ses loyaux services durant la guerre, et l'admettre comme partenaire dans l'Empire.

II. — Donner aux Dominions une influence directe sur les relations étrangères et sur l'administration de l'Empire.

III. — Eviter le reproche que M. Asquith fit au plan de sir Joseph Ward, en 1911 : le ministre des Affaires étrangères ne pourrait être responsable à la fois devant le Parlement du Royaume-Uni et devant un Conseil représentant l'Empire (1).

IV. — Etablir un système préférentiel pour favoriser et développer le commerce de l'Empire.

L'union économique seule n'apporterait aucun bouleversement dans les relations constitutionnelles de l'Empire. Les projets qui amèneraient graduellement un changement dans les conditions actuelles où se trouvent les Dominions et l'Angleterre — perfectionnement des organes existants, comme nous le verrons plus loin — modifieraient peu la constitution, si peu qu'il ne serait pas utile de la reviser. L'élasticité d'une constitution non écrite permet d'y introduire des additions qui n'en altèrent pas le caractère.

La constitution anglaise est suffisamment souple pour concilier toutes les oppositions et les contradictions. Elle combine la flexibilité à la fermeté, et quoiqu'elle manque de la vigueur et de l'unité d'un gouvernement complètement unifié, elle laisse une grande place au jeu des autonomies locales et à la capacité innée d'organiser les affaires domestiques, qui caractérise la race britannique (2).

La Fédération impériale nécessiterait l'élaboration d'une constitution écrite, d'une transformation complète des habitudes anglaises. Les relations entre le gouvernement fédéral et les Etats doivent être nettement définies, et les

1. Basil Worsfold, *The Empire on the anvil*, p. 163.

2. Sir Charles Lucas, *loc. cit.*

pouvoirs de chacun d'eux nettement délimités. L'acte qui réglerait ces rapports ne doit rien laisser dans l'imprécision ; malgré cela la constitution du Commonwealth, bien qu'écrite, peut n'être pas rigide. L'Australie et l'Union Sud Africaine sont dotées de constitutions écrites ; l'une est rigide, elle ne peut être changée que par un referendum ; les cours des lois (law courts) invalideraient tout « act » du Parlement du Commonwealth qui altérerait la constitution ; l'autre peut être changée par un « act » du Parlement de l'Union Sud Africaine (1).

Les législateurs qui accorderont la représentation aux Dominions dans le gouvernement impérial ne pourront le faire sans voter une loi qui établisse une constitution écrite. Ils décideront alors si cette loi peut être changée, soit par le Parlement, soit par un autre organe.

Nous allons successivement examiner les différents moyens par lesquels l'organisation de l'Empire peut être effectuée.

§ 1. — PROJETS QUI MODIFIENT LA CONSTITUTION ACTUELLE

H. — *Union fédérale*

C'est seulement, dit M. Sydney Low (2) par des lignes fédérales que l'Empire serait consolidé.

La Fédération tient le juste milieu entre la séparation et l'union complète. Elle offre plus de sécurité, contre les agressions extérieures, que l'isolement, et plus d'efficacité qu'une simple alliance. Dans une Fédération, aucun gouvernement n'est suprême ; chacun d'eux agit dans sa sphère, et tant qu'il n'outrepasse pas les pouvoirs qui lui

1. Curtis, *Problem of the Commonwealth*.

2. *Problem of Australian federation* (K. C., *Lectures*, p. 85).

sont dévolus, le gouvernement fédéral ne peut intervenir.

Les Etats ne sont pas subordonnés au gouvernement fédéral, mais coordonnés (1). D'après ses partisans la Fédération offre la seule forme pratique qui puisse réunir les constitutions si diverses des Dominions et de la Grande-Bretagne. Chaque Etat ou chaque province des self governments diffère de l'autre par des caractères particuliers ou généraux, et cependant, dans les Fédérations actuelles, il existe un Parlement central élu par des collèges électoraux, avec pouvoir de légiférer sur certaines matières, avec des pouvoirs spéciaux pour la défense nationale et pour lever les taxes à ce dessein (2). La Fédération impériale ressemblerait, sous certains rapports, aux Fédérations des Dominions toutes proportions gardées. Voici, d'après les écrivains qui proposent cette organisation constitutionnelle comment se présenterait la réorganisation de l'Empire, en tant que Fédération.

Dans la Constitution fédérale de l'Empire, le pouvoir législatif serait dévolu au Parlement de l'Union.

L'idée d'une Fédération, qui, en créant un Parlement fédéral, rendrait la législature centrale vraiment impériale est ancienne : au XVIII^e siècle, Franklin, Pownall et d'autres proposèrent de donner aux colonies une représentation à la Chambre des Communes. Clatham esquaissa un plan de représentation coloniale aux deux Chambres du Parlement. Adam Smith se déclarait en faveur de la représentation de l'Amérique au Parlement. Burke estimait que, bien que la nature mit obstacle à la représentation des colonies, en raison de leur éloignement, elles pourraient avoir leurs délégués à des « Etats généraux de l'Empire britannique », représentation calculée sur la base de la taxation. Mais, actuellement, cet organe ne pourrait

1. Sydney Low, *loc. cit.*

2. Herbert Samuel, *Organisation of the Empire*, 19^e cent., 1916.

être le Parlement de Westminster dans lequel les représentants élus des Dominions siègeraient en s'ajoutant aux représentants de la métropole (1).

Nous avons vu que les Dominions s'y trouveraient en minorité, et que cette combinaison permettrait en réalité aux représentants britanniques de taxer les self-governments et leur donnerait le contrôle de la marine marchande (2). D'autre part, avec le Cabinet system, la représentation des Dominions serait faussée.

Le cabinet métropolitain étant l'émanation de la majorité du Parlement de Westminster, il pourrait se faire que le Cabinet remanié à la suite d'un vote dans lequel les représentants des Dominions seraient dans la minorité, la nuance politique des ministres britanniques se trouverait en désaccord avec celle des Cabinets responsables fonctionnant dans les Dominions.

Enfin les affaires de la Grande-Bretagne seraient contrôlées par les représentants coloniaux qui auraient à voter sur l'affectation des revenus propres à la Grande-Bretagne, sur des questions se rapportant à son système fiscal, ou sur des affaires qui lui sont particulières (3) tandis que les Anglais n'auraient pas de contrôle sur les affaires intérieures des colonies (4).

Les Dominions ne doivent pas plus voter sur les matières concernant la Grande-Bretagne que le Parlement britannique ne doit voter sur des questions affectant les contribuables des self-governments. Le vote des délégués des Dominions se bornera aux affaires étrangères et aux matières qui leur sont inséparables, communes aux Etats

1. Sydney Low, *Problem of an imperial executive*, p. 205 (*The war and the problem of empire*, 15^e review, March, 15).

2. Piggott, *loc. cit.*

3. Curtis, *loc. cit.*, p. 150.

4. Le nombre des représentants serait porté à 650, ce qui rendrait difficile tout travail parlementaire (Caldecott, *English Colonization*, p. 155).

de l'Empire ; les Dominions n'accepteraient pas de siéger au Parlement actuel sans autre modification. La métropole ne voudrait pas davantage de cette combinaison. la minorité de ses représentants pourrait se joindre aux délégués des self-governments et placer la majorité en fâcheuse posture (1).

Les questions qui se rapportent à la politique impériale devraient être débattues par la majorité des membres ; les autres, concernant seulement la politique britannique, ne seraient tranchées que par la majorité des délégués du Royaume-Uni.

En supposant que cette combinaison puisse être effectuée le début des séances pourrait être consacré à la politique impériale — ou inversement — ou bien encore, on établirait une session impériale et une session purement britannique. Il en résulterait une complication : il existerait en réalité une double majorité. Quel recours serait possible à l'électorat britannique, quel ministre, capable de conduire à la fois les affaires impériales et les affaires britanniques ?

Le gouvernement responsable, dit M. Curtis, réside dans le pouvoir de remplacer l'exécutif. L'arrangement, qui consisterait à élargir le Parlement de Westminster en créant deux majorités, détruirait tout gouvernement responsable. Le dédoublement du Parlement constituerait une législature en partie double. La proposition est impraticable et en opposition avec les principes qui dirigent l'Empire.

Ces défauts peuvent être évités par « l'invention » d'une constitution, en créant une nouvelle législature, soit en modifiant le Parlement actuel qui deviendrait un organe impérial et en établissant à côté une législature britannique à qui seraient attribuées les affaires inté-

1. Piggott, 19 cent, March, 1916.

rieures, soit en réservant au Parlement les matières purement anglaises et en donnant à un nouveau corps impérial les pouvoirs de légiférer sur les questions de l'Empire. Dans le second cas, le Parlement britannique deviendrait semblable aux Parlements des Etats ou des provinces des Dominions.

Le Royaume-Uni doit conserver un Parlement et un gouvernement national, contre-partie des gouvernements nationaux du Canada et de l'Australie. Cette idée n'est pas nouvelle (1).

Pendant les trois quarts du XIX^e siècle toute tentative d'union fut laissée de côté. En 1884 l'Imperial Federation League proposait qu'un Parlement impérial auquel aurait été adjointe une Cour suprême de justice fût créé (2). Le plan tracé par cette association ne fût jamais formulé d'une façon définie. Il avait surtout contre lui d'être prématuré. Peut-être eût-il obtenu plus de suffrages s'il avait esquissé le projet d'un Congrès fédéral représentant tous les Etats, distinct de la législature de la Grande-Bretagne et de celle des colonies. L'Angleterre avait encore trop de confiance en sa propre richesse et en sa propre force pour acquiescer à un projet qui l'eût conduite à renoncer à la suprématie dont elle jouissait comme seul Etat impérial, pour s'abaisser à n'être plus qu'un des membres d'une fédération d'associés (3).

Cette forme de Fédération parlementaire a été réclamée par lord Milner. Il demandait la fondation d'un Parlement de l'Empire représentant le self-governing Empire et l'empire dépendant, établi sans dérogation aux pouvoirs souverains du Parlement britannique (4).

Toutes les tentatives faites pendant le dernier quart du

1. Curtis, *loc. cit.*

2. Guyot, *l'Angleterre*, p. 208.

3. Améry, cité par Guyot, *loc. cit.*

4. Lord Milner, *Speeches and addresses*.

siècle précédent pour une organisation fédérale ont échoué sous quelque forme qu'elles aient été formulées.

La méfiance qu'ils témoignèrent envers une Fédération se comprenait assez de la part des Dominions, en raison de la politique libre échangiste de la métropole ; ils ne voulaient pas, d'autre part, jouer le rôle de satellites vis-à-vis de l'Angleterre ; ils craignaient que les empiétements de l'Assemblée impériale ne laissassent qu'une ombre de pouvoir à leurs parlements nationaux.

L'Imperial Federation League fut dissoute en 1893. On renonça à instituer une assemblée permanente ; on pensait que les réunions des conférences suffiraient à établir la liaison. Malgré le peu de tendances à l'idée fédérative, la Conférence prit, en 1907, le nom d'Impériale. L'esprit anglais se familiarisait avec la conception d'une fédération d'égaux.

A la dernière Conférence impériale avant la guerre, sir J. Ward, premier ministre de la Nouvelle-Zélande, a proposé la création d'une Chambre impériale des représentants élue par tous les Etats self-governing, pour le contrôle de la défense, des affaires étrangères et autres matières d'intérêt commun, et d'un conseil représentatif. M. Asquith répondit à cette proposition, que l'autorité du Cabinet du Royaume-Uni ne pouvait être partagée. La proposition n'eut pas de suite (1) ; elle ne peut venir de groupements isolés, mais de l'ensemble des self-governments.

L'année suivante (1912) devait cependant apporter une amélioration sensible aux rapports entre les Dominions et la métropole. Les premiers ministres des Dominions, appelés à Londres à une session privée, par le ministre des Affaires étrangères, reçurent des communications con-

1. Sydney Low, *loc. cit.*, p. 216.

fidenciales sur l'état de la politique, ce qui a permis à sir Borden de dire au Parlement canadien. C'est une satisfaction de savoir aujourd'hui que, non seulement les ministres de Sa Majesté, mais aussi les leaders du parti politique opposé ont explicitement accepté que le moyen par lequel la responsabilité serait partagée doit être cherché et utilisé ».

Ce que disait lord Roseberry vers 1890 reste vrai à l'époque actuelle : « Si un plan de fédération doit aboutir, il doit venir par l'entremise d'une conférence, et non par l'entremise d'une organisation privée. D'un autre côté, si des relations plus étroites ne sortent pas de cette conférence, vous pouvez être assurés que, quelles que soient les vues que vous puissiez avoir, l'Imperial Federation en dehors de la volonté des Dominions est impossible (1) »

Voici comment se présenterait, d'après les théoriciens auxquels nous avons fait allusion, l'établissement de la Fédération parlementaire : le pouvoir législatif dans la nouvelle constitution serait exercé par la Couronne et un Parlement composé de deux Chambres : le Sénat et la Chambre des représentants ; les membres de la Chambre des représentants seraient élus par le peuple de l'Union, leur nombre désigné par la Constitution, et leur élection réglée par les lois de chaque Etat (2) ; l'élection ou la nomination des sénateurs serait également réglementée par les Etats ; le nombre des sièges attribués aux peuples de couleur devrait être le quart de la totalité au Sénat et à la Chambre (3) ; le Parlement posséderait pleins pouvoirs sur les affaires impériales, représentant les self-

1. Cité par Archibald Hurd, *British Empire and the war*, 15^e rev., 16-10-16.

2. La question de la représentation des dépendances et des Crown colonies qui ne possèdent pas de self-government devrait être envisagée.

3. B. Worsfold, *loc cit.*, p. 165 et suiv.

governing colonies aussi bien que les dépendances (1), délibérant et légiférant sur les matières qui les concernent; il aurait des pouvoirs généraux pour légiférer sur la défense commune, pour imposer et lever les taxes, droits, impôts et excises à ce dessein; d'autres matières lui échoieraient spécialement. concernant les affaires étrangères, les relations commerciales à l'intérieur de l'union, les rapports avec les pouvoirs étrangers, le maintien de l'ordre, les finances impériales, les communications et tout ce qui s'y rattache, la cour suprême de justice et les mesures pour l'unification de l'union (2); les fonctions de parlement fédéral lui seraient déléguées par les termes de la Constitution, d'après la pratique des Etats-Unis et de l'Australie, et les « residuary powers » appartiendraient aux Etats (3).

S'il existe deux classes de législatures, chacune votant séparément, on doit créer également deux exécutifs responsables envers chaque législature (4): l'exécutif britannique pour les affaires domestiques du Royaume-Uni et l'exécutif impérial pour les questions communes à la métropole et aux Dominions.

Parallèlement au Parlement impérial fonctionnerait un pouvoir exécutif fédéral, qui consisterait en un conseil de ministres individuellement et conjointement responsables envers le corps électif, sous la présidence d'un premier ministre impérial chargé de conseiller la Couronne sur les sujets en dehors de la compétence du premier ministre britannique (5).

1. Le système de représentation coloniale a été adopté dans d'autres pays; en France, les membres élus des colonies siègent à la Chambre des députés; aux Etats-Unis, les Philippines, Porto-Rico, Hawaii Samoa envoient leurs délégués à la Chambre des représentants: Ils ont un siège, mais ne votent pas.

2. Basil Worsfold, *loc. cit.*, p. 161.

3. Marriot, *loc. cit.*

4. Curtis, *loc. cit.*, p. 156.

5. Sydney Low, « The war and the problem of Empire. »

Le fonctionnement d'un Cabinet impérial serait la conséquence de la dualité des fonctions des parlements. Les matières britanniques étant attribuées au Parlement anglais, contre-partie des parlements locaux des Dominions, il doit exister un Cabinet responsable envers les électeurs britanniques. Les questions concernant l'Empire étant réservées au Parlement impérial réclament un exécutif et un Cabinet impérial responsables envers l'électorat des Dominions et du Royaume-Uni pour les affaires impériales.

Ce serait le développement logique de la constitution et des principes du gouvernement représentatif, les membres de chaque Parlement devant être responsables de leurs actes devant leurs électeurs respectifs (1). Autrement, d'ailleurs, l'omnipotence de la Chambre des communes ne correspondrait plus aux faits; le Parlement impérial se trouverait lésé au profit du Parlement britannique si l'exécutif était responsable envers ce dernier seul; le contrôle qu'il exercerait serait illusoire; il ne serait averti des débats sur la politique, la paix ou la guerre, qu'après la décision des gouvernants (2).

Selon les auteurs, les avis sont partagés sur l'établissement du Cabinet impérial. Doit-il précéder ou suivre la constitution d'un Parlement impérial? D'après les uns, il est la conséquence et l'aboutissement logique du Parlement fédéral (3); d'autres estiment qu'il peut préparer l'avènement de ce Parlement (4).

Qu'il en soit le complément ou qu'il le précède, il aurait la même composition: il comprendrait un secrétariat d'Etat pour les affaires étrangères qui seraient regardées comme

1. Curtis, p. 214.

2. Sydney Low. « The coming of the empire Cabinet » (19th century, 1917).

3. Piggott, *loc. cit.* — Curtis, *loc. cit.*

4. Sydney Low, *loc. cit.*

affaires d'Empire, un ministère de la guerre qui aurait la charge de la défense impériale. Comme la dépense implique le revenu, la direction de la contribution des Dominions pour des buts impériaux incomberait à un ministre impérial des finances (1). Les départements des communications impériales (P. T. T., voies maritimes, émigration), de la justice (conflit des lois, cour d'appel impériale) de l'éducation, du travail, ayant chacun un secrétaire d'Etat à leur tête, y seraient représentés. Pour compléter ce cabinet, il faut y joindre un secrétaire d'Etat pour les Indes et le ministre des Colonies (2).

Ainsi serait constitué un cabinet d'empire « adviser of the crown » pour les affaires extra-nationales, pouvoir exécutif responsable en ces matières devant les électeurs du Commonwealth entier.

Les finances pourraient être établies de deux manières : par des contributions volontaires constituant un fonds commun, ou par taxation. La taxation offre plus d'avantages ; en cas d'urgence, les besoins risqueraient d'être plus grands que la contribution volontaire ; sans taxation, les disponibilités se trouveraient inférieures aux nécessités. De plus, en raison de l'inégalité des ressources des Dominions, une répartition équitable des charges ne serait faite que d'après les enquêtes d'une Commission, tenant compte de la valeur de la monnaie et des ressources de chaque Etat (3).

Voici quelles devront être les sources de revenus du gouvernement fédéral :

1. Cf. Sydney Low : « Collaborer à la défense implique la taxation, le nœud de la question puisque, sans représentation, pas de taxation. L'exemple des Etats-Unis met un poids sur le problème actuel. L'Angleterre n'aurait pas évité la séparation selon toute apparence si elle avait admis les représentants des colonies dans une assemblée où ils se seraient trouvés en minorité et taxés par le vote de la majorité du Royaume-Uni (*Problem of an Imperial executive*). »

2. Curtis, *loc. cit.*, p. 214,

Sydney Low, *Problem of an Imperial executive*, p. 236.

3. Wise an Australian view, 19th century, 1916.

1^o Les customs duties sur les importations des pays en dehors de l'Empire;

2^o Les taxes sur certains objets désignés qui ne sont pas de première nécessité (objets de luxe, etc...)

3^o Le produit des services des départements de l'Union.

4^o Les contributions fournies par les Etats.

Les Etats jouiraient comme par le passé de leurs autres revenus. Le gouvernement central lèverait les taxes avec la ratification de la Chambre des représentants (1).

Le plan de cette organisation fédérale est basé sur le système des fédérations actuelles : chacune de ces fédérations possède un Parlement central élu par l'Assemblée des Constituants, ayant pleins pouvoirs de législation sur certaines matières, avec des attributions spéciales pour la défense et la taxation ; les parlements locaux ont leur fonction propre, le pouvoir central exécutif règle les matières d'intérêt commun ; les pouvoirs exécutifs locaux s'occupent exclusivement des affaires locales. Ce système semble donner de bons résultats dans les Dominions. Ce qui a été possible pour une partie de l'Empire paraît l'être pour la totalité. L'organisation fédérale qui s'appliquerait le mieux à l'Empire ressemblerait à la Constitution de l'Australie et des Etats-Unis (2).

Ces modifications dans les rapports des Etats de l'Empire

1. Basil Worsfold., *loc. cit.*, p. 162.

2. Contre: If you want to see how great it is (the problem of the Commonwealth) you must indulge in comparison. Look at the United States. There you find what is essentially one nation, not perhaps in the fullest sense, but what is more and more growing into one nation: one big state consisting no doubt, of separate parts, but all linked up into one big continuous area. The United States had to solve the problem which this presented, and they discovered the federal solution — a solution which provides subordinate parts, but one national Federal Government and Parliament for the whole. Compare with that state the enormous system which is comprised in the British Empire. You can see at once that a solution which has been found practicable in the case of the United States will never work in the case of an enormous system such as we are trying to work out for the world » (Général Smuts, *Times*, 23 mai).

entre eux et la métropole, qui obligeraient les Anglais à se donner une constitution écrite, ne demanderaient aucun changement dans la constitution des Dominions. Elles consisteraient à centraliser certaines questions entre les mains du gouvernement fédéral. La faculté de légiférer sur quelques matières importantes intéressant l'Empire appartient déjà au gouvernement impérial. Il suffirait d'en élargir la liste. En revanche, pour séparer les affaires domestiques de celles du Commonwealth actuellement réunies et dirigées par un Parlement et un exécutif unique, la réforme de la constitution des Iles britanniques est indispensable:

Nous avons vu précédemment qu'on pouvait prévoir deux manières d'amener la constitution fédérale, soit en transformant la législature impériale et le Cabinet en organes fédéraux, à côté d'une législature locale et d'un exécutif responsable devant cette législature; soit en conservant le Parlement et le Cabinet britannique comme pouvoirs législatifs et exécutifs nationaux, et en créant un Parlement fédéral et l'exécutif qui s'y rattache. Dans les deux cas, deux parlements et deux cabinets fonctionneraient côte à côte (1).

Il est permis de se demander quel pourrait être le point de contact entre les deux organisations.

Les constitutions des fédérations existantes ne peuvent donner que de vagues indications à ce sujet, en raison du caractère spécial de l'Empire (2). Les intérêts multiples de chaque communauté sont beaucoup plus distincts de ceux du Commonwealth que les intérêts des Etats ne le sont de ceux de l'union dans les autres fédérations.

La distinction entre les deux classes d'intérêts est faite en dehors de l'expérience actuelle.

1. Marriott, *loc. cit.*

2. Curtis, *loc. cit.*, p. 228.

La métropole et les colonies peuvent hésiter, pour de multiples raisons, à accepter la pleine fédération (1).

Les Dominions sont-ils prêts à s'unir dans une fédération complète permettant au Parlement impérial de lever des taxes et de légiférer sur des sujets qui leur étaient réservés jusqu'à présent ?

La mère-patrie courra-t-elle le risque de voir la minorité de ses représentants s'unir aux délégués des self-governments pour imposer une politique contraire à ses visées ?

La réponse est douteuse. Un bouleversement total dans les habitudes constitutionnelles britanniques serait-il en rapport avec les traditions et le caractère anglais ?

Rien dans le passé ne fait prévoir un changement brusque de la constitution du Royaume-Uni. Elle s'est développée lentement, se modifiant suivant les circonstances ; son élasticité remarquable permet d'introduire des modifications utiles selon les besoins du moment, sans qu'une transformation radicale soit nécessaire. Les Anglais — a dit l'un d'eux — commencent par inventer les choses qui leur manquent et s'aperçoivent ensuite qu'ils les ont découvertes (2). Ils composent la race du monde la plus pratique et ils préfèrent le temps présent à un futur problématique. Ils s'attachent à « réaliser » immédiatement leurs conceptions, quitte à les modifier si elles ne donnent pas les résultats auxquels ils s'attendaient (3). C'est pour-

1. People talk wildly of an Imperial Federation. It was a kind of dream. Many people talk of it as a splendid thing, not knowing in the least what it means, and I venture to give this one word of warning, that there cannot be and there will not be an Imperial Federation if you mean by that, that any Act of Parliament is going to bind together the various units that make up the British Empire. It is said that we have a very loose system binding us. Well, I do not mind how loose it is so long as it is the best working system. Do not try to tighten it by artificial means. Let it work in its own way (Sir E. Carson, *Times*, 25 mai 1917).

2. Cité par Sydney Low, *loc. cit.*

3. Sir Ch. Lucas, *The Empire on the anvil*, 19 C. Juin 1916.

quoi, même après la guerre et le rapprochement qu'elle amena entre les Dominions et le Royaume-Uni, malgré la bonne volonté qu'ils apportent à se faire des concessions mutuelles, il faut s'attendre, non pas à un projet de Parlement impérial, mais à des moyens termes, acheminements qui détermineront l'établissement du Parlement fédéral dans un avenir éloigné ou prochain, peu importe, transactions telles que l'institution d'un cabinet divorcé d'une législature impériale, l'extension des organes déjà existants et leur adaptation aux services qu'on leur demande.

Les caractéristiques dominantes de la race anglo-saxonne sont : d'abord un instinct opiniâtre et indéracinable de self-government, avec la volonté ferme de protéger la liberté de l'individu aussi bien que de la communauté, et l'esprit conservateur. Ils préfèrent appliquer à de nouveaux besoins, en la modifiant, une vieille habitude ou une méthode ancienne qu'ils ont expérimentée.

Très attachés à leurs institutions, ils n'y toucheront que d'une main prudente, craignant qu'un changement radical ne leur apporte des mécomptes. Maintenant, aucune expérience antérieure, sauf l'exemple des fédérations coloniales et des Etats-Unis, différentes de ce que serait l'union fédérale de l'Empire, ne peut leur servir de guide. La meilleure solution est à chercher, à inventer, au milieu d'un maquis de difficultés de toute nature (1).

Ne vaut-il pas mieux, pour éviter des tentatives malheureuses, étendre si c'est possible la vieille habitude ou l'ancienne méthode déjà trouvée fertile en un nouvel épanouissement (2) et l'adapter aux nécessités de l'heure présente ?

Pendant la paix, aucun peuple n'a joui d'une prospérité égale à celle de l'Empire. Sa richesse venait du libre jeu de toutes ses divisions territoriales. Il tirait des ressources

1. Sir Ch. Lucas, *loc. cit.*

2. Sir Ch. Lucas, *The Empire on the anvil. Nineteenth century*, 1916.

multiples et variées de la diversité de climat, de sol, de races. Mais l'enseignement de la guerre a prouvé que l'uniformité était plus efficace que la diversité, en donnant, par une organisation meilleure, plus d'unité aux moyens de défense contre les agressions ennemies.

L'Empire, puissant dans la paix, s'est montré fortement uni dans la guerre, mais cette union, qui a été une surprise désagréable et une révélation pour les Allemands, aurait peut-être contribué à éviter la guerre si elle avait existé d'une façon plus tangible avant les hostilités et si l'Empire germanique avait prévu qu'il se heurterait à l'Empire britannique tout entier.

C'est une leçon pour l'avenir. Il faut que l'union entre la métropole et les Dominions soit effective, mais en la constituant on doit éviter d'abandonner les voies de réussite qui ont conduit l'Empire à la prospérité.

Pour cela, on suivrait la route déjà tracée, en modifiant les institutions impériales existantes, en leur ajoutant des éléments nouveaux, en les élargissant et en leur conférant des pouvoirs plus étendus. Ce serait une transformation lente, des mesures transitoires, permettant de se rendre compte des progrès réalisés, un acheminement sûr vers une union plus complète, un moyen d'arriver insensiblement à l'organisation rationnelle de l'Empire.

Par quelle voie peut-on parvenir à cette étape placée à mi-route, half-way, de l'État actuel de la constitution impériale et d'une future fédération ?

§ II. — PROJETS QUI MODIFIENT PEU LA CONSTITUTION

Les différentes sortes de half way organization

a) *Système intermédiaire entre la représentation au Parlement impérial et la constitution actuelle.* — La création

d'un Conseil impérial composé des ministres des Affaires étrangères, de la Défense, des Finances impériales, du Commerce, des Communications, et des représentants des Dominions serait l'organe principal de ce système (1).

Dans la fédération, on séparerait le pouvoir exécutif impérial de l'exécutif du Royaume-Uni. Dans le système intermédiaire, cette séparation n'existerait pas ; les ministres locaux de la Défense ne seraient supprimés ni dans les Dominions, ni dans le Royaume-Uni ; la charge de secrétaire d'État impérial pour la guerre et la marine incomberait au ministre de la Guerre britannique et au premier Lord de l'Amirauté qui resteraient, malgré cela, concurremment, ministres pour la Grande-Bretagne, en raison de la prépondérance que le Royaume-Uni exerce sur les Dominions en fortune et en population.

Cette combinaison serait avantageuse pour les Dominions et l'Angleterre, à cause de l'expérience que possède la métropole en ces matières. Les membres du Conseil impérial resteraient ministres du gouvernement britannique en même temps que ministres impériaux, de même que les représentants des Dominions seraient, pour la plupart, secrétaires d'État impériaux et ministres dans leur gouvernement local. Les autres secrétaires d'État (Affaires étrangères, Commerce, Finances) seraient à la fois les collègues des représentants des Dominions dans le Cabinet impérial, et les collègues des ministres pour les affaires domestiques concernant le Royaume-Uni. Il faudrait ajouter au Conseil de l'Empire quelques membres ayant pour mission de maintenir les gouvernements des Dominions en rapport avec le Conseil (2).

Ce Cabinet ne serait pas anticonstitutionnel, puisque les membres des Dominions « over seas » sont pour la plupart des

1. Herbert Samuel, *loc. cit.*

2. Sydney Low, *The coming of the Empire Cabinet.*

membres du King's sworn Council. Chacun d'eux aurait donc qualité pour entrer au Conseil du Roi. Le Cabinet se trouverait simplement élargi (1). Il ne serait pas plus difficile aux membres de ce Conseil impérial d'en faire partie, tout en conservant des ministres locaux, qu'au secrétaire d'Etat britannique de siéger au Comité impérial de guerre et ensuite au Cabinet du Royaume-Uni. Les représentants des Dominions au Cabinet impérial seraient des membres titulaires du gouvernement des Dominions ; s'ils n'étaient pas membres du gouvernement, ils devraient être nommés par lui et rester en association étroite avec lui. On peut évaluer à dix ou douze les délégués des Dominions avec ou sans portefeuille (2).

Il existe des précédents qui expliqueraient la formation d'un nouveau Conseil. Sir Robert Borden, ministre du Canada, et M. Hughes, premier ministre d'Australie, ont été invités, en 1915, à se joindre au Cabinet britannique. Pendant la Conférence de 1917, les délégués des Dominions ont été priés d'assister aux délibérations du Cabinet impérial de guerre.

L'inconvénient de ce Conseil, où se rencontrent les chefs des Départements d'État, les délégués des Colonies, les leaders parlementaires, des ministres sans portefeuille, paraît d'être trop étendu et le nombre de ses membres trop grand, ce qui rendrait difficile l'expédition des affaires confidentielles et retarderait la discussion des autres questions :

M. Sydney Low dit que Macaulay était « horrifié » à la pensée d'un Cabinet de 16 membres. En 1900, le Cabinet en comptait 20. En 1916, 23. A quel chiffre serait-il porté avec l'addition des représentants des Dominions ? On ne pourrait, ajoute-t-il, « travailler proprement ».

Les inconvénients d'un Conseil trop large se sont si bien

1. Herbert Samuel, *loc. cit.*

2. Herbert Samuel, *loc. cit.*

fait sentir que dans le Cabinet britannique un Cabinet intérieur (inner Cabinet) a pris naissance : le War Council comprenant le premier ministre, le secrétaire aux Affaires étrangères, le ministre de la Guerre, le premier Lord de l'Amirauté (1). Le War Council établissait déjà avant la guerre une séparation entre les affaires impériales et les affaires domestiques. Cette expérience faite hâtivement demande à être complétée.

Techniquement, un Comité impérial serait un Comité du Conseil privé, composé de deux parties, se réunissant chacune de leur côté, l'une pour les affaires impériales, l'autre pour la politique intérieure.

Le pouvoir exécutif impérial ne devrait pas subir l'influence des conflits politiques.

Les ministres impériaux ne seraient pas membres de la Chambre des Communes ou de la Chambre des lords ; ils n'auraient pas de sièges dans ces Chambres, mais ils pourraient y venir pour défendre leur politique. Le Président du Cabinet impérial se trouverait dans une position analogue à celle du Président des Etats-Unis, chef de l'exécutif, mais non responsable.

Le Cabinet n'aurait pas à compter seulement avec un Parlement, mais avec plusieurs, par voie de négociations. Les rapports entre le Cabinet et la Chambre des Communes se feraient par réquisition, et avec les Parlements des Dominions, au moyen de réunions annuelles des ministres (2).

On pourrait opposer plusieurs critiques à cette organisation. Il est difficile de s'imaginer un pouvoir exécutif divorcé d'un pouvoir législatif. Même dans la constitution des Etats-Unis il existe une législature fédérale ayant

1. Sydney Low, *loc. cit.* « Nous verrons dans le chapitre II, p. 2, comment ce Cabinet s'est élargi. »

2. Sydney Low, *Coming of the Empire Cabinet.*

quelque connexité avec le pouvoir exécutif (1). Le Sénat américain exerce des fonctions exécutives d'une grande importance; ce pouvoir forme un lien entre le Congrès et le Président.

Mais certaines matières concernant la politique internationale, la défense, la conservation des ressources économiques, ne demandent-elles pas un pouvoir de législation? Peut-on légiférer par réquisition adressée à une législature?

Le Cabinet impérial devrait être responsable, non seulement devant le Parlement des Iles Britanniques, mais aussi devant celui de chaque Dominion. On peut faire à ce projet l'objection que M. Asquith opposa au plan de M. Ward : si la responsabilité pour les affaires étrangères ne peut être assumée devant deux Parlements, à plus forte raison elle ne le sera pas devant les cinq législatures des Dominions et de la Grande-Bretagne (2).

Ce Cabinet impérial ne peut toujours rester isolé; il n'est qu'un acheminement, pendant une période de transition, susceptible de satisfaire aux besoins immédiats. Avec ce système, le pouvoir exécutif suprême est partagé. A quel exécutif seraient attribués les pleins pouvoirs de commandement? Quelle autorité commune lèverait les taxes, se procurerait des revenus pour des besoins communs? (3) Quelle serait la position d'un ministre des Finances dans ce Cabinet puisqu'il n'existerait pas de législature pour voter les taxes?

L'acceptation ou le rejet par les Chambres de l'estimation des dépenses pour la défense de l'Empire resterait une cause perpétuelle d'anxiété pour les ministres impériaux, d'autant plus que ces propositions devraient être portées successivement devant les cinq Parlements de

1. Marriott, *Problem of Commonwealth*.

2. Curtis, *loc. cit.*

3. Marriott, *loc. cit.*

l'Empire. Quelle conduite tiendraient-ils si, par aventure, un des Parlements rejetait le projet? démissionneraient-ils ou resteraient-ils en possession de leur office? S'ils restaient, le principe de self-government serait détruit, et leur responsabilité envers les Parlements des Dominions deviendrait une fiction (1). Si l'un des Parlements rejetait le projet de vote de contribution pour la défense impériale, la part que cet Etat aurait dû supporter retomberait sur l'ensemble des autres communautés, sinon la paix et la sûreté de l'Empire seraient en danger. Si les Parlements des Dominions refusaient d'accepter de contribuer aux frais pour la défense, la totalité des charges échoirait à la Grande-Bretagne, à moins que les ministres n'abandonnassent leurs places. Quelle garantie existerait-il de savoir si les Cabinets des Dominions demanderaient les contributions requises à leurs Parlements? Les Parlements les accepteraient-ils et ne répudieraient-ils pas la politique des délégués au Cabinet impérial (2)?

Enfin, une autre objection contre ce système : envers qui cet exécutif serait-il responsable? Organe impérial, il se présenterait devant un Parlement élu par les seuls électeurs du Royaume-Uni. On ne peut établir un pouvoir exécutif constitutionnel qui ne repose, en dernier ressort, sur une institution démocratique, ou pour mieux dire, sur un Parlement. Un Cabinet ainsi conçu s'opposerait à l'idéal démocratique parce qu'il ne serait pas responsable (3).

La formation d'un Cabinet impérial séparé d'une législature offrait donc de multiples inconvénients.

Pour éviter ces difficultés, on pourrait, en attendant la découverte d'un système plus complet, trouver un expédient au moyen de délégations parlementaires (4).

1. Marriott, *loc. cit.*

2. Sydney Low, *Problem of an Imperial executive.*

3. Tel qu'il est pratiqué en Autriche-Hongrie.

4. Ce Parlement, on peut l'appeler ainsi selon le sens étymologique du mot, ne ferait pas de lois. Ce serait plutôt un lieu de réunion pour la discussion et l'élaboration des intérêts de l'Empire.

b) *Délégations parlementaires des Dominions.* — Les délégations britanniques prendraient la forme d'un corps représentatif composé de délégués choisis parmi les membres des Parlements de l'Empire, nommés sur la base de la représentation proportionnelle. Il se réunirait en session à Londres en vue de voter le budget impérial et de tracer les grandes lignes de la politique de l'Empire.

Afin qu'un pouvoir impérial remplisse la tâche qui lui est dévolue, il faut qu'il soit greffé sur un organe représentatif de l'Empire, d'une forme assez simplifiée, pour pouvoir s'adapter à tous les Etats du British Commonwealth (1).

Cette Assemblée serait limitée dans ses pouvoirs ; elle ne serait pas capable d'imposer des taxes aux self-governments ou de lever des armées sans leur consentement. Mais elle examinerait les projets que l'exécutif impérial lui présenterait ; elle constituerait le théâtre de la discussion pour toutes les matières d'intérêt commun ; elle contribuerait à modeler et à unifier la législation des Etats de l'Empire.

D'après l'estimation des frais pour la défense impériale, elle déterminerait le chiffre des contributions à supporter par chaque Etat, elle pourrait indiquer les voies et moyens par lesquels les taxations devraient être fixées, sans pouvoir les imposer par force de loi (2).

Le Cabinet impérial présenterait devant l'Assemblée des délégués les projets de lois et de finance. Après l'examen des questions et les débats, ils seraient transmis, sous forme de bills, aux Parlements du Royaume-Uni et des Dominions où les législateurs les examineraient et les discuteraient à nouveau : en cas d'amendement, ils renverraient les bills devant l'Assemblée impériale (3). On évite-

1. Curtis, *loc. cit.*, p. 144.

2. Herbert Samuel *loc. cit.*

3. Les relations entre l'Assemblée impériale et les Parlements

rait ainsi le reproche qu'on pourrait faire à un pouvoir exécutif impérial existant sans une Assemblée représentative. Le peuple des Dominions connaîtrait ainsi des débats et la politique impériale ne s'élaborerait plus d'une façon occulte. Les présentations successives des projets dans les diverses Assemblées leur donneraient une publicité suffisante (1).

Dans ce projet, l'Assemblée des délégués constituerait la première Chambre impériale représentant les self-governments sur la base de la population; les Parlements locaux des Etats, la seconde Chambre. Les bills passeraient devant les deux institutions.

L'uniformité de la législation serait peut-être sacrifiée au début, mais après quelque temps, sous la pression de l'opinion publique, et par voie d'entente entre les Etats, la législation finirait par devenir semblable dans l'étendue de l'Empire.

La publicité des débats instruirait le peuple sur la conduite de la politique, et les ressortissants de couleur auraient ainsi l'occasion d'exposer leurs vœux aux races européennes.

L'élection des membres de l'Assemblée serait l'expression de la volonté des populations. En raison des fonctions assez limitées que remplirait l'Assemblée, il serait peut-être exagéré de mettre en mouvement un appareil aussi important qu'une élection séparée pour le recrutement de ses membres. Le principe de représentation n'en serait pas faussé. Il existerait de grands désavantages à multiplier les élections. Les citoyens des Dominions élisent déjà leurs représentants aux Parlements locaux et centraux. Pour éviter des votes supplémentaires, les délégués à l'Assemblée pourraient être élus par les membres des institutions

seraient semblables à celles qui existent entre les deux divisions d'une législation à deux Chambres.

1. Herbert Samuel, *loc. cit.*

représentatives existantes. La sélection serait faite par les Parlements du Royaume-Uni et des Dominions. Il est à désirer qu'on institue une méthode uniforme, à moins que chaque législature ne choisisse ses représentants selon son vœu (1).

Chacun des délégués aurait une fonction double à l'Assemblée : il représenterait l'Etat dont il est l'envoyé au Parlement du Dominion ; il servirait d'intermédiaire pour exposer devant la législature la politique du corps central auquel il se rattache (2).

Le fonctionnement de ce système ne nécessiterait aucune modification des statuts organiques.

Après avoir été adopté par une convention impériale, le projet d'une délégation parlementaire serait transmis par le Parlement britannique, sous forme d'adresse, au souverain. L'Assemblée serait alors établie par un act du Roi, sur l'avis de ses ministres (3).

c) *Conseils des délégués des Dominions* (4). — Ce Conseil aurait pour objet de fixer la contribution annuelle des Dominions aux frais des services impériaux et de soumettre à l'approbation des délégués les estimations faites pour ces dépenses, d'après les revenus respectifs du Royaume-Uni et des Dominions.

Les membres de cette réunion seraient nommés pour trois ans (5) par les législatures des Dominions. Le Conseil se réunirait à Londres chaque année ; les ministres du gouvernement impérial y seraient présents et prendraient part aux discussions ; mais sans avoir le droit de voter.

1. On nommerait, par exemple, un membre pour un million d'Européens avec un minimum de deux délégués par Etat, ce qui porterait à 60 ou 70 membres la totalité de l'Assemblée qui comprendrait, avec les délégués des Dominions, de l'Inde et de l'Egypte, les ministres de l'exécutif impérial.

2. Herbert Samuel, *loc. cit.*

3. Herbert Samuel, *loc. cit.*

4. V. Basil Worsfold, p. 165 et suivantes.

5. Par la méthode de la représentation proportionnelle.

Les votes se feraient par tête ou par état. A l'égard des constitutions, les projets devront être acceptés ou retirés en entier, de telle sorte qu'un seul Dominion ne puisse refuser de payer sa part.

Le Conseil aurait pleins pouvoirs, octroyés par les législatures, pour l'imposition des contributions annuelles. Mais il prendrait en considération les avis des ministres impériaux sur les affaires de l'Empire. Les délégués en informeraient leurs gouvernements qui présenteraient alors leurs réclamations, par la voix des ministres, au gouvernement impérial.

Le Conseil des délégués satisferait à deux des conditions indispensables à un organe impérial, pierres d'achoppement de différentes propositions ; la première condition se rapporte à la responsabilité ; la seconde, à la taxation.

Le secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères ne peut être responsable devant plus d'un Parlement. Si le Parlement impérial devenait responsable, par un changement de la constitution, devant le corps électoral des Dominions, le Cabinet, par conséquent, le deviendrait également, ce qui est impossible. Cet écueil serait évité par la constitution d'un Conseil des délégués se réunissant annuellement à Londres, exerçant le pouvoir d'accorder ou de retirer les provisions qui lui sont déléguées par les Parlements des Dominions et servant de lien entre les Parlements des Dominions et la législature britannique.

Ayant la libre disposition des taxes de l'Empire, il exercerait une influence efficace sur les administrations de la guerre et de l'Amirauté — *the power of the purse* — qui ferait prendre en considération ses vues sur la politique étrangère et la politique commerciale, avis officieux sans doute, mais d'une grande force de persuasion.

Les fonctions du Conseil des délégués supprimeraient l'obligation de déclarer le Parlement impérial responsable devant le Parlement des Dominions. A l'égard des contri-

butions, les vieilles préventions contre la « taxation sans représentation » n'ont plus ici leurs raisons d'être. Le Conseil des délégués des Dominions, émanation des Parlements over seas, a plein pouvoir pour régler toutes les questions financières. Ce n'est pas le Parlement impérial qui imposerait les Dominions, mais leurs propres législatures, par l'entremise des délégués. L'organisation d'un Conseil des délégués préparerait « les électeurs et les législateurs du Royaume-Uni et des Dominions à la coopération directe des communautés britanniques à l'administration impériale, et hâterait le temps où une union organique pleine et entière des états composant l'Empire en un système fédéral deviendrait possible » (1).

d) *Représentation additionnelle à la Conférence impériale et au Comité de Défense* (2). — Ce projet, comme les précédents, ne modifie en rien la constitution de l'Empire.

La Conférence impériale cesserait d'être un corps consultatif. Elle obtiendrait des pouvoirs exécutifs. Elle se réunirait tous les trois ans, sous la présidence du premier Ministre du Royaume-Uni. L'Inde y serait représentée par le secrétaire d'Etat pour l'Inde et deux délégués du gouvernement indien, choisis, l'un par les membres officiels, l'autre par les membres élus du Conseil législatif de l'Inde (3). En plus des membres de la Conférence, les Dominions y enverraient des députations parlementaires.

Le Comité de la Conférence se réunirait sous la présidence des ministres des Colonies et de l'Inde; ce serait un organe véritablement impérial. Les délégués des Dominions à ce Comité devraient tous être des membres du Cabinet de leurs gouvernements; en d'autres termes, le

1. Basil Worsfold.

2. Basil Worsfold, *loc. cit.*

3. Basil Worsfold.

Cabinet de chaque Dominion comprendrait un office de ministre impérial ou de ministre de la Grande-Bretagne : ces « over sea » ministres pourraient être appelés dans les délibérations du Cabinet britannique, afin d'y être consultés sur les affaires de l'Empire (1).

Au sein du Comité de la Conférence se formerait un sous-comité pour les relations étrangères, avec des pouvoirs statutaires pour vérifier si les décisions concernant la politique sont prises à la majorité.

Cette suggestion éviterait les questions de taxation et de tarif ; chaque unité resterait libre de percevoir selon ses moyens sa part dans les dépenses dont la totalité serait fixée par une convention. Elle n'empêcherait pas d'appliquer les tarifs préférentiels, par voie d'entente.

Une convention qui se réunirait tous les dix ans reviserait les résultats obtenus et tracerait les grandes lignes de la coordination et l'unification des forces navales et maritimes pour la décade suivante (2).

Le Comité de la Défense subirait des modifications analogues : addition à sa composition actuelle, élargissement de ses pouvoirs, afin de devenir une réunion représentative de l'Empire. Le Comité de la Défense impériale s'est révélé d'une réelle utilité depuis l'ouverture des hostilités ; il a servi de lien entre les différentes parties de l'Empire ; c'est un corps élastique, il contient les germes du Conseil impérial futur (3). Ce Conseil, issu du Comité, posséderait un secrétariat qui enregistrerait la procédure des débats ; il compterait aussi des membres permanents constituant un état-major général de l'Empire.

Cette modification du Comité de la Défense impériale n'aurait rien de contradictoire en apparence ; il traite uni-

1. Sir Ch. Lucas, *loc. cit.*

2. Sir Ch. Lucas, *loc. cit.*

3. Archibald Hurd, *loc., cit.*

quement des questions de défense. Mais la défense sous-entend les armements, les questions militaires et navales qui se rattachent de près aux finances et à la politique extérieure.

Sir Pollock a proposé qu'un Comité impérial, développement du Comité de la Défense, soit institué au Conseil privé, pour conseiller (*advise*) la Couronne sur les affaires communes de l'Empire (1). Le premier Ministre du Royaume-Uni présiderait les deux Conseils, chacun ayant ses experts et ses représentants.

M. Sydney Low résume ainsi les conditions d'un système intermédiaire d'organisation de l'Empire (2).

« Je pense que nous devons prévoir un développement ultérieur de la Conférence impériale et de son secrétariat, une extension des pouvoirs et du caractère représentatif du Comité de la Défense nationale, la reconnaissance des fonctions impériales de certains membres du Cabinet britannique, et la création du Cabinet impérial distinct, sous la direction d'un chancelier de l'Empire ou d'un secrétaire d'Etat, la formation d'un corps représentatif formé de délégations venues des Parlements pour examiner le budget commun et contrôler l'administration des fonds alloués par les Etats à des buts communs. Et peut-être cette machine politique basée sur les prérogatives constitutionnelles de la Couronne, et en dernier ressort, sur la démocratie, suffira-t-elle jusqu'à ce que l'Empire soit enfin prêt à entrer dans une organisation fédérale complète. »

e) *Convention britannique*. — Comment l'Angleterre et les Dominions pourront-ils opérer les modifications nécessaires dans leurs rapports ?

Le principe d'un changement indispensable dans les rela-

1. Sydney Low, *Problem of an Imperial executive*, p. 229. Les agents généraux des Dominions auraient aussi un siège dans ce Cabinet.

2. *Problem of an Imperial executive*, p. 246.

tions entre la métropole et les colonies étant posé, par quels moyens modifiera-t-on l'organisation actuelle ?

Que les Dominions choisissent l'Union fédérale ou l'établissement d'un organe intermédiaire, les moyens d'exécution seront les mêmes.

Les conditions doivent être remplies simultanément en passant un statut constitutionnel dès le rétablissement de la paix. Perdre du temps en recherches et en atermoiements serait fatal pour l'établissement du Commonwealth.

Les modifications ne peuvent être faites que par un acte du Parlement actuel. Cet acte octroierait en fait une constitution écrite pour l'Empire. Mais jusqu'à ce que le bill — qui précède l'act — soit publié, les peuples de l'Angleterre et des Dominions ne seront pas avertis du changement apporté dans l'organisation de l'Empire.

La nouvelle constitution ne peut être élaborée de cette manière ; elle ne peut être l'œuvre du Parlement britannique ; elle doit exprimer la volonté de toutes les communautés de l'Empire (1).

Aucune forme d'union n'est possible si les Parlements n'abandonnent pas leurs pouvoirs de taxation au Parlement impérial pour la défense commune. Les peuples de l'Empire ne voudront pas renoncer à certaines de leurs prérogatives sans savoir exactement ce qui leur est demandé. Il faudra donc connaître l'opinion des électeurs des Dominions et de l'Angleterre. La première condition est de préparer des plans qui seront soumis à l'assentiment des communautés séparées.

Le corps électoral des Dominions nommera des délégués qui formeront une convention qui posera les termes de la mesure avant qu'elle soit soumise à une sorte de referendum. La convention décidera de la forme et de la constitution du Parlement, du nombre de ses membres,

1. Curtis, *loc. cit.*, p. 230.

des revenus, de la représentation des Dominions au Cabinet impérial ; elle proposera, soit le maintien d'une constitution élastique avec quelques réformes, soit l'établissement d'une constitution fédérale écrite.

Les projets, préalablement à toutes décisions, obtiendront l'approbation des peuples des Dominions ; ils devront revêtir une forme identique pour tout l'Empire. Avant de présenter les plans au Parlement ou aux électeurs, la convention élaborera un document unique susceptible d'être soumis à chacune des législatures, et pouvant s'appliquer aux besoins généraux du Commonwealth et aux intérêts divers des Dominions.

La convention, en se réunissant, en esquissant un plan d'organisation, en le soumettant aux Etats, remplirait simplement le rôle d'un corps consultatif. Elle assumerait la tâche d'avertir et d'éclairer les citoyens britanniques afin qu'ils puissent coopérer à l'organisation de l'Empire selon leur désir et leur volonté (1).

Une convention ou une Assemblée des délégués de tous les self-governments nommés par les gouvernements est le seul Corps capable d'effectuer ce changement.

Après discussion, les propositions sur la forme du gouvernement adopté devront être soumises aux législatures particulières pour être approuvées, amendées ou rejetées.

Un Parlement responsable pour les affaires étrangères envers les Dominions ne peut être institué sans un acte législatif. Cet acte doit être voté par les législatures des Dominions et par le Parlement britannique.

En cas d'amendement, les projets doivent passer de nouveau devant la convention qui les examine et les soumet une seconde fois aux pouvoirs législatifs pour un verdict final.

Qui formera cette convention ?

1. Curtis, *loc. cit.*, p. 236.

Plusieurs alternatives s'offrent :

1^o Le gouvernement impérial inviterait les gouvernements des Dominions à désigner des délégués qui auraient pleins pouvoirs ; ils exposeraient les vues de leur gouvernement.

2^o La Conférence impériale étant la seule autorité impériale dans laquelle les Dominions sont représentés semble être l'organe le plus propre à prendre les premières dispositions.

Il est certain qu'une Conférence s'assemblera pour discuter les termes et les conditions du traité de paix. On pourrait profiter de la réunion des représentants des Dominions pour faire suivre cette conférence d'une Assemblée subsidiaire dans laquelle les questions qui intéressent immédiatement l'Empire seraient débattues.

L'organisation future ne s'effectuera pas sans une modification des relations politiques et économiques entre les parties de l'Empire. Les représentants examineront sans tarder les moyens d'amener la transformation.

La Conférence est composée de ministres des gouvernements britanniques et des Dominions ; ceux-ci auront la faculté de s'engager, par une résolution, de prendre les mesures nécessaires pour obtenir l'assentiment de leurs législatures. La proposition de réunir une convention venant des ministres des self-governments sera l'aboutissement naturel des mesures politiques et économiques et n'éveillera pas la méfiance des Dominions. En outre, la Conférence impériale composée de membres des gouvernements est plus à même que toute autre réunion de prendre les mesures nécessaires pour amener les changements constitutionnels.

Il est possible que la Conférence nomme une commission royale qui recherchera la base sur laquelle la convention serait établie.

3) La Conférence pourrait également, pendant les ses-

sions, émettre une résolution demandant au gouvernement britannique de lancer des invitations à une convention, et tracer à l'avance le plan d'une nouvelle constitution.

Le point essentiel, c'est de régler aussitôt que possible les questions concernant l'organisation de l'Empire britannique, de réunir les principaux hommes d'Etat de l'Empire en une coopération étroite pour l'œuvre de reconstruction (1).

§ III. — PROJETS QUI NE MODIFIENT PAS LA CONSTITUTION ACTUELLE.

Union économique.

A défaut d'une nouvelle constitution et d'une nouvelle organisation pour des buts généraux, les Etats de l'Empire pourraient s'unir pour des buts déterminés, pour résoudre certains problèmes définis en dehors de la constitution (2) tels que la défense, l'intercourse, l'émigration, etc... Ces questions seraient traitées par l'intermédiaire des organes impériaux actuels, au moyen d'ententes et de conventions.

Il n'en est pas de même au sujet de l'Union commerciale. La solution du problème impérial peut être trouvée, selon quelques impérialistes, dans la coopération volontaire de l'Empire dans une union commerciale (3). Cette union amènerait l'entente politique dans l'avenir comme le Zollverein allemand prépara l'avènement de l'Empire germanique.

« Graduellement, nous arriverions ainsi, par cette méthode prudente et expérimentale avec laquelle ont été construites peu à peu nos grandes institutions, disait Chamberlain

1. En faveur d'une convention : Sydney Low, sir Ch. Lucas, Piggott, Marriott, Wise, *loc. cit.*

2. Caldecott, *loc. cit.*, p. 157.

3. « The first practical step towards the realisation of it was taken in Canada by a liberal government. It was found favour in Australia and New Zealand. » (Lord Milner, Introduction, XX, *loc. cit.*).

en 1895, au Congrès des Chambres de commerce, nous arriverions, je crois, à un résultat qui différerait peu, s'il en différait aucunement, d'une fédération complète de l'Empire. L'établissement d'une union commerciale à travers l'Empire entier ne serait pas seulement le premier pas, mais un grand pas, le pas décisif vers la réalisation de la plus haute idée qui soit jamais entrée dans l'esprit des hommes d'Etat britanniques. »

Chamberlain, vers 1903, avait proposé au Royaume-Uni une nouvelle direction de la politique commerciale destinée à l'accroissement de l'inter-dépendance économique des différents Etats de l'Empire, car il croyait : que le lien d'un commerce profitant à tous est un facteur puissant pour amener l'union politique. » Mais les mesures qu'il demandait battaient en brèche les principes fiscaux adoptés depuis longtemps. Ses propositions furent combattues par l'opposition (1).

Dans un Zollverein, les tarifs entre les colonies et la Grande-Bretagne, entre les colonies elles-mêmes, seraient abolis et remplacés par un tarif sur les marchandises étrangères. Vu sous ce jour, le projet est impossible (2).

Les idées de Chamberlain peuvent être reprises avec quelques modifications.

Les droits à l'importation occupent une grande place dans les budgets des Dominions. C'est la forme d'impôts la moins vexatoire, d'un excellent rapport, et d'une perception facile. Le paiement des intérêts de leur dette, le coût de leur administration civile, nécessitent un revenu considérable qui ne peut être trouvé que par une taxation directe ou indirecte.

L'étendue de leur territoire, comparée avec leur populations dispersée, rend impraticable le recouvrement d'un

1. Lord Milner, *Speeches and addresses*, XVI.

2. Caldecott, *loc. cit.*, p. 41.

revenu important par taxation directe, les dépenses de perception couvriraient les ressources. Les self-governments sont donc obligés de recourir aux customs duties (1).

L'abolition des tarifs de douane sur les produits impériaux causerait une diminution des recettes douanières, qui ne serait pas contrebalancée en totalité par l'augmentation de la taxe sur les produits étrangers.

Les colonies devraient être dédommagées par la création de droits préférentiels. Ce système pourrait avoir certains inconvénients pour quelques colonies, mais il aurait des avantages pour l'ensemble de l'Empire en favorisant la dispersion des produits coloniaux sur les marchés impériaux.

Les importations étrangères, par contre, seront taxées. La pratique de libre admission doit être abandonnée.

L'Angleterre ne concédera plus la libre entrée de ses marchés aux produits étrangers ; elle accordera aux envois des Dominions un traitement privilégié. Les Dominions cesseront d'imposer les produits britanniques comme s'ils étaient des denrées de provenance étrangère (2). Une sorte de fair-trade mitigé s'exercera à l'intérieur du Commonwealth entre les produits impériaux avec des tarifs préférentiels au profit des Etats britanniques. Mais des barrières douanières s'élèveront entre l'Empire et le reste du monde.

Ce plan diffère des projets de Chamberlain en ce que des arrangements seront pris entre les pays alliés, pour des traitements de faveur.

Avec l'impérialisme d'avant-guerre « étriqué, nationaliste, on verrait la mère-patrie, les colonies et les dépendances reliées par un mur étroit de tarifs douaniers, dressés

1. Bulter Johnston, *loc. cit.*, p. 41.

2. Les colonies lui accordent, il est vrai, une diminution sur les droits d'entrée, qui varie selon les Dominions. Mais le principe reste que les marchandises anglaises sont taxées comme les produits étrangers.

contre toute l'humanité, le tout parlant anglais, pensant « britanniquement », gouverné par quelque Conseil impérial hétérogène. Par-dessus un mur de tarifs, et venant se battre contre lui, dans tout l'univers on verrait un Empire colonial français similaire lancer de mauvais regards. A Dieu ne plaise. L'autre idéal, c'est celui d'une grande ligue de paix entre la Grande-Bretagne, les Etats Unis, la République française, et une Russie devenue libérale, avec un tarif ou un système de tarif commun, exerçant conjointement le contrôle des mers » (1).

« Les peuples des Dominions ne peuvent permettre à leurs pays de se prêter au dumping des empires centraux. A la fois, pour nous procurer des revenus, et dans un but de protection, nous devons imposer des tarifs. Sans cela, il nous semble que nous ne pourrions pas survivre » (2).

Les difficultés d'établir une union commerciale et douanière sont nombreuses ; mais les intérêts économiques de l'Empire doivent être pris en considération. On trouvera un compromis équitable entre les prétentions rivales et un moyen terme entre les vues extrêmes, afin d'imposer le minimum de pertes aux intérêts engagés (3). Le Zollverein britannique serait basé sur l'abandon du free-trade avec le commerce étranger et sur la préférence accordée aux membres de l'Empire et aux alliés.

L'union économique rencontrait de multiples obstacles avant 1914, en raison des tendances protectionnistes des Dominions (4) et libre-échangistes de la métropole. Elle pourra se réaliser maintenant, l'Angleterre renonçant à sa politique de free-trade absolu.

« Il est bon, dit lord Milner, pour une communauté, de

1. H. G. Wells, Préface du livre *l'Angleterre*, par E. Guyot.

2. Sir John Pollestone, cité par B. Worstfold, p. 170.

3. Butler Johnston, *loc. cit.*, p. 43.

4. Il ne faudrait cependant pas généraliser. Les Dominions ne sont pas tous protectionnistes au même degré.

revoir de temps en temps les fondations traditionnelles de sa politique et de considérer si les raisons qui ont présidé à l'adoption de cette politique sont encore plausibles, ou si d'autres circonstances ne les ont pas invalidées » (1).

L'union économique apporterait à l'Empire uni déjà par des liens de parenté, de langage, de lois et de religion, selon le mot de Chamberlain, « des institutions plus matérielles que la sympathie ».

Ce n'est pas tout : jusqu'à ce « que l'Allemagne ait expié, jusqu'à ce qu'elle ait donné réparation de tous les dommages causés par ses armées, une immense fédération douanière existerait, englobant les alliés et ceux des neutres qui renonceraient à vivre dans l'orbite de nos ennemis. Pour l'Angleterre, ce ne sera plus le libre-échange, le libre-échange intégral a vécu, mais ce ne sera pas non plus le protectionnisme étroit et jaloux, grâce à la participation de grands pays industriels tels que les Etats-Unis. Une saine concurrence subsistera. Les droits des consommateurs ne seront pas lésés ; toutes les branches de production recevront un utile stimulant » (2).

Pour atteindre l'idéal anglo-saxon « laissons, disait M. Hughes en 1915, résolument de côté toutes considérations de partis, de classes et de doctrines. Sans délai, projetons une politique qui puisse convenir à chaque phase de notre vie nationale, économique et sociale ; qui développe les ressources immenses, qui soit compatible avec les idées de liberté et de justice pour lesquelles nos ancêtres combattirent et moururent, et pour lesquelles les hommes de notre race, maintenant, dans la plus grande de toutes les guerres, combattent et meurent d'une manière digne de leur naissance. Ne poursuivons pas plus longtemps une politique à la dérive, mais naviguons vers un but déter-

1. Introduction, *Speeches and addresses*.

2. Guyot, *loc. cit.*, p. 253.

miné : devenir une nation puissante en qui soient renfermées les destinées d'un quart de la race humaine ».

SECTION II

Les Difficultés

1. Difficultés géographiques et ethnographiques. *a)* Les deux Empires. La question de couleur. Suspicion de l'Inde envers les Dominions. *b)* L'éloignement et la dispersion de l'Empire britannique. — 2. Difficultés d'ordre constitutionnel. *a)* Les membres des Dominions au Parlement. L'esprit de parti. *b)* L'existence d'une autorité impériale préétablie. Les divergences dans la politique anglaise et celle des Dominions. — 3. Difficultés d'ordre économique. Les sacrifices à faire de la part de la Grande-Bretagne et des autres nations de l'Empire. — 4. Le dilemme indien. La double tâche : l'organisation interne ; la participation à l'Empire.

« Therefore I say to Britain she has faced the problem of war with a courage that has amazed the world she must face the problem of the peace in the same great spirit. »

LLÓYD GEORGE

(Discours au Guildhall, 27 avril 1917.)

I. — Si les Britons ont échoué jusqu'ici dans leurs tentatives d'union, cet échec peut être attribué à des conditions propres à l'Empire britannique, qu'on n'a pas rencontrées lors de la formation d'autres unions ou de fédérations.

L'Allemagne, la Suisse, les Etats-Unis forment des réunions de communautés adjacentes qui se trouvaient incapables de contrôler leurs affaires sociales aussi longtemps qu'elles étaient désunies. Les Etats-Unis, l'Allemagne et la Suisse se sont confédérées pour préserver leur indépendance du contrôle étranger et pour développer leurs relations commerciales sous un gouvernement commun et central.

L'Empire britannique n'est pas un Etat ; c'est un système

de nations, une communauté d'Etats et de nations, un monde entier par lui-même, se composant de nombreux peuples sous un seul drapeau.

« Prenons la position de ce système à l'heure actuelle. Ici nous voyons le Royaume-Uni, avec les colonies de la Couronne ; là, les grands protectorats tels que l'Egypte ; ensuite, une grande dépendance, l'Inde, empire par elle-même, dont la civilisation existe depuis un temps immémorial. Essayons de voir comment l'Est et l'Ouest peuvent collaborer. Ce sont d'importants problèmes. Tout d'abord, nous devons établir une communauté de nations britanniques avec les Dominions dont le principe de self-government est devenu un principe constitutionnel dans presque tous les Etats indépendants d'Europe (1). »

Les difficultés qui se sont opposées jusqu'à présent à l'organisation rationnelle de l'Empire britannique proviennent de ce que l'Empire, très dispersé, se compose de nations différentes de race, de couleur, et de civilisation, éloignées les unes des autres, non seulement par la distance, mais aussi quelquefois par les intérêts, souvent même antagonistes. D'autre part, les Etats qui en font partie sont extrêmement jaloux de conserver leur indépendance. Il faudra trouver une formule qui les satisfasse en satisfaisant également la métropole.

Le système impérial repose sur ce principe : le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Union Sud Africaine sont libres de se développer dans un nationalisme distinct du nationalisme britannique. Le British Commonwealth peut être appelé un état international (2).

Une des causes du retard apporté à l'organisation de l'Empire, conséquence de son étendue, est la variété de race et de civilisation des peuples qui le composent, ou,

1. Général Smuts, *Times*, 27 mai 1917.

2. Curtis, *loc. cit.*, p. 57.

selon l'expression de lord Milner, l'existence de deux Empires distincts en un seul, offrant un contraste manifeste : les communautés de sang européen, telles que le Canada, l'Australie, Terre-Neuve et la Nouvelle-Zélande, et les communautés de race, de couleur, asiatiques, africaines, indiennes, sujettes (in the main) du gouvernement britannique (1).

La politique impériale, applicable à l'une des grandes divisions de l'Empire est inapplicable à l'autre. Le niveau intellectuel et le degré de civilisation sont moins élevés, chez les peuples de couleur des possessions britanniques, par suite du manque d'instruction, que chez les populations de sang européen. De là, des inconvénients à les amener au self-government sans restrictions (2).

Il en est de même pour les élections. La question de la représentation des indigènes ne se pose dans l'Empire britannique qu'à propos de l'Union Sud Africaine.

Supposons qu'un Parlement impérial soit institué où la représentation serait proportionnée à la population.

A l'égard de la Chambre Haute, la question ne se poserait pas ; les états et les provinces seraient représentés comme des unités ; les gouvernements resteraient libres d'imposer à la nomination telles restrictions qu'il leur plairait (3). Mais les conditions pour la Chambre Basse ne sont pas les mêmes (4).

En accordant une représentation proportionnée sur la base de la population en Angleterre aux colonies préritées dont la majorité de la population est indigène, plus des

1. Lord Milner, *op. cit.*, p. 291.

2. « White and black are different not only in colour, but almost in soul » (Général Smuts, *Times*, 23 mai 1917).

3. Basil Worsfold, *loc. cit.*, p. 101.

4. But whether the principle of limiting the membership of the lower house to persons of european descent adopted or not, the representation of non european population in an elective Chambre is not a new problem, but a matter in respect of which the empire affords storehouse of expérience.

trois quarts des membres de la Chambre Basse seraient de race non européenne; l'empire blanc, le plus riche et le plus développé, pour le commerce et l'industrie, se trouverait en minorité; les destinées de l'Empire seraient abandonnées aux mains de représentants n'ayant aucune expérience de gouvernement constitutionnel.

L'établissement d'un système électoral qui donnerait aux peuples de couleur une représentation effective à la Chambre basse dans la législature impériale, sans mettre en péril le contrôle des Etats de sang européen, ferait éviter ce danger (1).

On pourrait chercher des indications sur les conditions à remplir par les électeurs dans les constitutions des états de l'Union Sud-Africaine et de la Nouvelle-Zélande (2) où les principes de représentation limitée sont adoptés, et dans les nouvelles lois électorales de l'Egypte de 1913, dont le caractère principal est l'élection indirecte ou l'élection à deux degrés des membres de la Chambre (Assemblée législative) et interposition de l'électeur délégué entre le fellah et le candidat. Ces dispositions ont été prises comme mesures transitoires pour initier le peuple aux affaires publiques (3).

1. L'exposé de ces difficultés a été particulièrement développé par Basil Worsfold, *loc. cit.*, p. 107.

2. Cf. Général Smuts sur le Problem of native government:

« We have found that the ideas which apply to our white civilization largely do not apply to the natives and to give a political existence in an equal basis to white and black alike does not lead to the best results. The practice being built up in South Africa of creating parallel institutions and in making the natives run on different but parallel lines to the white... »

« As far as possible the forms of political government will be such that each will be satisfied and each will develop according to its own proper right (*Times*, 23 mai 1917).

3. The electoral law makes it obligating upon an elector delegate to put himself into communication with the fifty electors whom he represents with a view of ascertaining which candidate or candidates, the majority of them prefer when is about to take place (art. 13, § 4).

4. Chiffres pour l'Union Sud Africaine: 1.276.242 Européens, 4 mil-

Il n'y aurait aucun motif de refuser l'électorat et l'éligibilité aux indigènes civilisés.

Une autre question, qui soulève de graves difficultés entre les Dominions et les dépendances, et qui se rattache à l'antagonisme entre les races différentes de l'Empire, est l'immigration, dans les self-governments, des gens de couleur.

La question ne se pose pas pour l'Angleterre ; beaucoup plus près des pays exotiques, les colonies peuvent craindre l'intrusion des noirs et des jaunes.

Une colonie ne peut contrôler son propre développement social, à moins qu'elle ne soit libre d'admettre dans sa communauté ou de rejeter en dehors de son territoire ceux qui, à son avis, lui sont utiles ou indésirables. Elle aura ce droit, sous peine de perdre le pouvoir d'accroître sa vie nationale. Cette prérogative n'étant pas une matière essentielle au gouvernement qui contrôle les vastes dépendances du Commonwealth, elle a été concédée aux Dominions. Des difficultés se sont aussitôt élevées à ce sujet avec la Chine et le Japon.

C'est là une des causes de friction des plus dangereuses entre l'Inde, l'Australie et l'Afrique Australe (1). Aucune distinction n'est faite, pour les prohibitions et les interdictions de séjour, par les Dominions entre les sujets britanniques et les ressortissants de couleur des pays étrangers (2).

L'Inde éprouve des sentiments inimicaux, hostiles même, à l'égard des self-governments, à la suite de désagréments

lions 019.006 natifs, + 678.176 d'autres races de couleur, en 1911 : pourcentage des Européens 21,27 o/o.

Dans l'Inde la disproportion est beaucoup plus accentuée. Population globale en 1911 : 315.156.396, en 1911, 244.267.542 sur le territoire britannique ; 70.888.854 dans les Etats protégés ; 199.776 Européens.

1. Cette question a été tranchée au profit de l'Inde, à la Conférence de 1917.

2. Sir Lucas, *Empire and Democracy*. — *The empire and the future*.

infligés à ses nationaux dans le Sud Africain et en Australie. En 1913, Lord Hardings s'était associé aux revendications indiennes à ce sujet.

Le Canada, également, s'efforce d'endiguer le flot des immigrants d'origine asiatique, sujets britanniques. Quelques centaines d'Indiens s'étant établis dans la Colombie britannique, les habitants demandèrent au gouvernement d'Ottawa d'établir des règlements qui rendent extrêmement difficile aux Indiens l'accès du Dominion. Ceux-ci réclamèrent et prouvèrent que les sujets indiens étaient atteints par ces prescriptions beaucoup plus que les Japonais et les Chinois avec lesquels le Canada avait signé des traités spéciaux.

Lord Robert écrivit à cette occasion : « J'approuve particulièrement le courage des résidents « British Indian » au Canada. La question est trop épineuse pour qu'on puisse donner son avis, et il n'est pas possible d'imposer une direction aux Dominions dans cette matière » (1).

Et cependant, il serait utile qu'on puisse demander à une nation de sacrifier quelque peu de sa liberté d'action si la requête en était faite par tous les autres Etats, dans l'intérêt de la communauté.

Les politiciens de l'Inde regardaient avec appréhension la possibilité d'un contrôle additionnel au contrôle exercé par la Grande-Bretagne, par l'inclusion des Dominions dans un Parlement impérial (2). Ils craignaient que la politique suivie ne leur fût défavorable. Maintenant encore, ils ne consentiraient d'ailleurs pas à se déplacer sous la direction des Dominions (3).

Cette hostilité, ce mauvais vouloir proviennent-ils de ce que, jusqu'à présent, les Dominions et l'Inde ne purent s'entendre directement sans se servir de l'intermédiaire de

1. Sydney Low, *op. cit.*, p. 205.

2. Depuis les résolutions prises à la Conférence impériale de 1917, les Indiens n'ont plus les mêmes raisons d'appréhender le contrôle des Dominions.

3. Asiaticus, *India-Native review*, 1917.

la Grande Bretagne ? Il est beaucoup plus facile de concilier les réclamations et les aspirations de diverses communautés lorsqu'elles discutent ensemble sur le pied d'égalité et partagent en commun une responsabilité commune.

Les Dominions prétendent fermer leur porte à l'immigration qui est une cause de baisse des salaires — du living-fee. Leurs classes ouvrières ont vu leur situation matérielle menacée par la concurrence d'un travail à vil prix. Il n'est pas étonnant que les gouvernements aient voulu imposer des prohibitions pour protéger un élément important de la population locale. Un *modus vivendi* entre l'Inde et les Dominions sera difficile à établir (1). La meilleure solution est la représentation de l'Inde, soit au Parlement impérial, soit à la Conférence impériale, qui efface de sa part toute suspicion à l'égard des Dominions et de la politique de l'Empire à laquelle elle participerait.

Difficultés à établir un système électoral satisfaisant pour la représentation à une législature impériale, dans lequel l'élément blanc ne serait pas submergé par l'élément indigène ; conflit entre les races différentes et les intérêts qu'elles défendent : tels sont les deux premiers résultats de la situation géographique de l'Empire. Le troisième est d'une portée plus générale ; il est inutile de s'y arrêter : c'est l'éloignement qui pourrait faire hésiter les Dominions à se priver de la présence de leurs meilleurs gouvernants, pendant leur séjour au Parlement de Westminster.

Cette difficulté n'est cependant pas insurmontable. Si, laissant de côté les conditions physiques et leurs conséquences, nées de la situation géographique de l'Empire, nous nous tournons maintenant vers les questions constitutionnelles, nous trouvons que l'état politique de l'Empire est la cause d'autres difficultés.

Parmi les combinaisons élaborées pour l'organisation

1. Sydney Low, *loc. cit.*

du Commonwealth, certaines propositions soulèvent des obstacles.

En premier lieu, si le Parlement britannique, tel qu'il existe actuellement (1), est élargi de façon à ce que les Dominions y soient représentés, la représentation des Dominions au Parlement semble devoir être en opposition avec la tradition. Quelle place tiendraient les délégués des self-governments dans un Parlement où ils ne seraient appelés que pour les affaires impériales ? Ils risqueraient de se trouver en minorité.

Lorsqu'on veut établir un système constitutionnel sur les principes anciens, on se heurte, dès les premiers pas, à un défaut commun aux Dominions et à l'Angleterre. Les Anglo-Saxons ont laissé une place trop libre et trop large à l'esprit de parti qui menace de miner les fondations de l'Empire.

« Celui qui se souvient de l'abîme de discorde dans lequel nous glissons sans espérance pendant les premiers mois de 1914, dit M. Parkin, de la situation d'extrême danger à l'intérieur qui laissait presque le danger de la guerre au second plan, comprend quel péril représente ce cancer dans notre système politique (2). »

Le Cabinet system a pris racine dans les self-governing colonies. Les délégués devraient-ils donc changer à chaque nouveau ministre ? Serait-ce favorable à la bonne gestion des affaires impériales ? L'administration des questions étrangères doit être retirée de l'aire de la politique de parti (3). Le secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères peut

1. Nous ne voulons pas dire un Parlement impérial ne s'occupant que des affaires de l'Empire, distinct du Parlement de la Grande-Bretagne.

2. *Duty of the Empire to the world. The Empire and the future*, p. 90.

3. Unquestionably the voters can control ministers in charge of their foreign affairs. When they cease to trust them they can dismiss them and replace them by others. The views of the electorate on these matters do in fact determine elections... the voter can, when-

être placé dans la position où se trouvait lord Kitchener au War Office (1), ministre en dehors des partis, responsable seulement pour l'administration de son département. »

Par contre, si le système d'un pouvoir exécutif impérial se rattachant à un Parlement, ou divorcé d'un législatif, est adopté, quelle sera la position des membres des Dominions faisant partie du Cabinet impérial devant un Conseil disparaissant aussitôt que le Parlement désapprouve les ministres ? resteront-ils, subiront-ils à la fois les fluctuations de leur propre Cabinet et du Cabinet britannique ? S'ils se maintiennent, que devient le principe de la responsabilité jointe des ministres envers le Parlement ? N'est-ce pas introduire, dans une assemblée de secrétaires d'Etat, d'autres ministres ayant une voix pour des matières vitales, qui ne seraient responsables devant aucune législature et aucun parti (2).

Dès qu'on supprime toute responsabilité aux ministres des Dominions, on ne doit leur donner qu'une voix consultative ; leurs conseils auront alors force de respect, mais une opinion sans l'appui d'un vote est de peu de valeur. Si leurs vœux sont rejetés, il en résultera des frictions avec les autres membres du Cabinet. L'introduction des représentants des Dominions dans le Cabinet sera donc impossible tant que celui-ci restera le Comité du parti qui détient la majorité dans la Chambre des Communes (3).

ver he chooses, subordinate social to external questions, and in fact does so (Curtis, p. 133).

1. The non party minister responsible only for the efficiently administration of his own department. This must have meant that if political events should take an unexpected turn, if the party game should continue and the Liberal government be defeated. Lord Kitchener would remain at the war office, unless there should be a direct vote of censure of his own administration (Pigott, *loc. cit.* p. 511).

2. Francis Pigott, *loc. cit.*

3. Francis Pigott, *loc. cit.*

Les principes sur lesquels la réunion des ministres est basée sont d'ailleurs mal définis. Les relations entre le Cabinet et le premier ministre varient suivant chaque Premier ; celui-ci est responsable pour toutes les questions nationales. Mais les affaires étrangères incombent au secrétaire d'Etat qui peut conclure une paix honorable ou désastreuse sans consulter ses collègues, à la condition d'aviser le Roi. Les Dominions demandent une part de contrôle, surtout dans la politique étrangère. Leurs représentants au Cabinet impérial accorderont-ils la même confiance au ministre des Affaires étrangères que leurs collègues du Royaume-Uni ? (1)

Ces difficultés ne pouvaient être évitées qu'en modifiant le rôle actuel du Parlement britannique, en lui laissant seulement la direction des affaires qui ne concernent pas l'Empire ; celles-ci seront confiées à un organe nouveau en dehors de toute idée de parti.

Les différentes combinaisons qui s'offrent à la sagacité des constructeurs de l'Empire ont été exposées précédemment avec les modalités qu'elles peuvent affecter. Nous n'y reviendrons pas.

Un autre obstacle qui retarde l'achèvement de l'union du British Commonwealth est, si contradictoire que cela paraisse, l'existence actuelle d'une autorité impériale et centrale. D'après M. Basil Worsfold, cet état de choses serait la raison primordiale des sacrifices que la métropole et les Dominions auraient à faire en vue d'une « closer union », sacrifices plus grands, plus étendus, plus nombreux que les concessions mutuelles abandonnées les unes aux autres et au pouvoir central par les communautés étrangères qui se sont réunies en fédération.

Le Royaume-Uni est le seul Etat souverain ; il lui faudra partager les pouvoirs, accepter le nouveau statut d'un

1. Sydney Low, *loc. cit.*

peuple uni avec d'autres peuples sur une base de droits égaux ; il ne lui resterait d'autre supériorité politique qu'une plus large représentation dans les pouvoirs exécutifs et législatifs (1).

En dédommagement de cette perte, les électeurs du Royaume-Uni seraient soulagés d'une partie des taxes impériales, jusque là supportées par eux seuls, qui retomberaient sur les Dominions.

Les Etats associés partageraient également, d'après une base à fixer d'un commun accord, le poids des frais exigés pour la défense et l'administration des affaires de l'Empire.

Si le Royaume-Uni doit consentir à partager sa suprématie incontestée, les Dominions doivent accepter, en retour, d'être taxés par un organe impérial, pour leur contribution à la sauvegarde du Commonwealth.

Ils ne seraient pas imposés, il est vrai, sur les mêmes bases que le Royaume Uni, d'après la population ou le revenu. Les Dominions, pays neufs, ont besoin de disponibilités pour le développement de leur industrie. Toujours est-il qu'ils doivent renoncer à la faculté qui leur appartenait jusqu'à présent de coopérer librement à la défense selon leur volonté et leur bon vouloir, sans avoir d'obligation précise, de programme imposé (2).

Leur contribution sera déterminée d'avance, suivant un plan d'ensemble (3). Là se trouve la pierre d'achoppement, l'obstacle le plus grand à franchir avant de parvenir à rendre effectif le Commonwealth britannique. Les Dominions, en acquérant le contrôle exclusif de leur système de taxation, se sont ainsi rendus maîtres du contrôle de leurs affaires nationales et de leurs affaires domestiques. (4).

1. Basil Worsfold, *loc. cit.*, p. 117.

2. Voir à titre de renseignement les sommes affectées à la défense de l'Empire, appendice III.

3. Basil Worsfold, *loc. cit.*, p. 117.

4. Curtis, p. 162.

S'ils abandonnaient maintenant le contrôle sur les tarifs, ils perdraient en même temps leur pouvoir de diriger leur vie sociale. Un gouvernement impérial, bien que représentatif, qui imposerait des tarifs aux Etats de l'Empire, s'immiscerait dans les affaires concernant les gouvernements nationaux. Les taxes, votées par la majorité du Parlement, pourraient aller à l'encontre des conditions sociales de certaines communautés (1).

Pour diminuer, autant que possible, le danger de se heurter à des juridictions concurrentes, on pourrait diviser les sources de taxation en rattachant, les unes au gouvernement central, les autres telles que les « customs duties », aux gouvernements des Etats ou des provinces.

Au gouvernement central du Commonwealth doivent être réservées les affaires étrangères et les matières qui en sont inséparables. Le contrôle des questions domestiques doit appartenir aux gouvernements nationaux ; le contrôle des tarifs restera donc dans leur juridiction.

Mais la difficulté de concilier les deux conditions opposées subsiste : accorder, d'une part, au gouvernement impérial le pouvoir d'obtenir tous les revenus nécessaires à l'administration de l'Empire ; empiéter, d'autre part, le moins possible, sur le pouvoir des Parlements des Dominions de déterminer les moyens de taxation.

On objectera peut-être qu'il serait facile d'éviter les difficultés rencontrées sur le terrain politique en donnant au Commonwealth britannique un caractère purement économique. La question changeant ainsi d'aspect, il semble qu'elle se simplifie : il n'en est rien en réalité.

Les conditions économiques sont différentes en Angle-

1. « Sir Wilfried Laurier drawing on the depths of his own unequalled experience had but one warning to offer : avoid the pitfalls of concurrent jurisdiction a system under which one general Parliament determined the tariffs of Canada, Australia, New-Zelande, South, Africa and United Kingdom would have plunged thought into that very pitfall » (Curtis, *loc. cit.*, p. 163).

terre et dans les Dominions. Elles ont poursuivi jusqu'ici, chacune de son côté, une politique fiscale, souvent opposée. De là, des faits regrettables et préjudiciables à tout l'Empire (1), que reconnaissait M. Lloyd George à la Conférence de 1907. » Nous convenons que l'Empire aurait tout à gagner si les productions maintenant acquises dans les pays étrangers pouvaient être fournies par l'Empire... : tout plan raisonnable qui tendrait à augmenter la proportion des denrées qui nous sont envoyées des colonies et que nous leur envoyons augmenterait les ressources de l'Empire entier. Une partie considérable de la population du Royaume-Uni, qui maintenant émigre dans les pays étrangers ; pourrait alors trouver son profit à planter sa tente sous notre drapeau, et l'Empire y gagnerait en richesse, en matériel, en hommes » (2).

Cette politique fiscale, favorable à un Etat particulier, injurieuse pour l'Empire, a son explication dans le fait que les intérêts du commerce de la Grande-Bretagne sont incomparablement plus grands que ceux des Dominions réunis, et que les conditions économiques du Royaume-Uni et celles des colonies sont, non seulement différentes, mais antagonistes (3).

La population du Royaume-Uni est surtout employée dans les manufactures : celles ci utilisent des matériaux bruts pour la fabrication de leurs articles. Leur intérêt immédiat est d'être approvisionnées de matériaux au meilleur marché possible, d'éviter tous droits, et de n'établir aucune distinction entre les produits de provenance britannique et les marchandises étrangères (4).

1. Lord Milner, *loc. cit.* Introduction XXX.

2. Basil Worsfold, *loc. cit.*, p. 120.

3. Minutes of the proceeding of the colonial Conference, 1907.

4. « Believing that the gain to the community arising from the ability of the consumer to purchase such articles when of foreign manufacture at a less price than similar articles of home manufacture, is greater than the loss to the community arising from the failure to employ United Kingdom capital and labour in the manufacture of an equivalent supply of the same or similar articles » (Basil Worsfold, p. 121).

Dans les Dominions, où il y a peu de manufactures, le peuple travaille à la production des matières premières ; la nourriture y est abondante et à bon marché, le besoin de fournitures étrangères, de vivres ne se faisant pas sentir. L'habitude est de taxer les importations sans distinction d'origine, et de trouver dans les « customs duties » la source principale des revenus de l'Etat. En outre, des droits élevés sont imposés sur les objets manufacturés, pour deux motifs : en premier lieu, la taxation indirecte par droits à l'importation est regardée comme un moyen plus propre à obtenir des fonds que la taxation directe sur les revenus ; ensuite le gouvernement des Dominions s'efforce, par des tarifs de protection, de favoriser l'établissement des manufactures qui contribuent au développement économique et à l'enrichissement de l'Etat. Aussi longtemps que les politiques douanières du Royaume-Uni et des Dominions continueront à rester séparées, basées respectivement sur des conditions économiques différentes, le conflit d'intérêt subsistera ; d'année en année il deviendra peut-être de plus en plus aigu, ayant une répercussion sur les relations amicales de la métropole avec les colonies.

En faveur de l'intérêt général de l'Empire, il faut donc que les Dominions abandonnent leur pratique de taxation sur les produits du Royaume-Uni ; qu'ils admettent francs de tous droits les objets des manufactures anglaises ; d'où, pour eux, la nécessité de remanier leur système de taxation afin de remplacer par d'autres impositions les customs-revenus qui disparaîtraient en partie par la suppression des droits sur les envois britanniques.

En retour, les Dominions obtiendraient le traitement préférentiel pour leur commerce sur les marchés de la Grande-Bretagne qui, de son côté, devra renoncer à la pratique des importations libres, en vue de pouvoir accorder une préférence aux produits des Dominions. C'est le

renoncement à la politique économique, érigée en dogme en Angleterre depuis de nombreuses années.

En un mot, quand on compare le British Commonwealth aux fédérations existantes, on s'aperçoit que ces tendances à l'union sont contrebalancées par plusieurs facteurs spéciaux à l'Empire britannique :

a) Conditions géographiques : la séparation des diverses communautés, la différence de race et de civilisation et toutes les complications qui en découlent ;

b) Conditions politiques : les constitutions actuelles des Dominions et de la métropole, les principes sur lesquels elles sont établies, l'existence d'une autorité impériale ;

c) Conditions économiques : l'antagonisme entre les intérêts immédiats de la Grande-Bretagne et des self-governments.

Les obstacles créés par ces circonstances ne sont pas infranchissables, mais ils demandent des sacrifices sérieux de la part des membres de l'Empire.

« Les sacrifices nécessaires à l'achèvement de l'unité impériale seront acceptés, s'ils sont acceptés, parce que les libres Dominions ont conscience qu'un Empire britannique organisé est la meilleure garantie de la paix dans le monde, et parce qu'ils se rendent compte des avantages moraux aussi bien que matériels qui sont attachés à l'association effective d'un système politique intimement mêlé aux progrès de l'humanité ».

II

Dans l'organisation de l'Empire, en dehors des problèmes posés par les difficultés de toute nature dont l'étude vient d'être esquissée, l'Angleterre doit résoudre le problème indien. Pas plus que les Dominions, mais pour des motifs différents, l'Inde ne pourra rester, dans le

British Commonwealth, ce qu'elle était avant 1914 (1).

D'après la doctrine américaine, les peuples doivent se gouverner eux-mêmes. Ces théories sont partagées, à propos des dépendances, en Grande-Bretagne et dans les Dominions (2). En Angleterre, ces tendances sont atténuées par l'idée de la responsabilité qui incombe à la métropole. Qu'advierait-il des dépendances si les Anglais abandonnaient, dès maintenant, les rênes du gouvernement entre les mains souvent inexpérimentées des indigènes ? Les Dominions, de leur côté, estiment que l'existence de peuples, dans le Commonwealth, gouvernés par un autre peuple, est contraire à leurs traditions et qu'il serait plus juste d'accorder, autant que possible, l'autonomie à ces vastes communautés, avec, peut-être, un gouvernement semblable au leur, dans les grandes lignes, afin de favoriser l'unité de l'Empire.

Si le Commonwealth était établi sur de solides bases, mais que, d'autre part, l'organisation intérieure dans les dépendances, pour des raisons politiques, ne fût pas modifiée, l'autorité finale pour les affaires de l'Inde continuerait à appartenir à la Grande-Bretagne. Les Dominions ne tiennent pas à partager avec l'Angleterre la responsabilité pour le gouvernement de l'Inde ; celle-ci protesterait d'ailleurs vigoureusement contre ce contrôle des Dominions sur son gouvernement (3).

Mais si la Grande-Bretagne partageait avec les Dominions la direction des affaires étrangères et de la défense de l'Empire, pourrait-elle conserver une responsabilité séparée sur la gestion des dépendances ? La combinaison

1. Though India has no means attained a full degree of national « unity » she has of recent years been developing « a national consciousness ». The war has brought into prominence the question of India's place in the Empire, and has pressed forward the problem of her future development (Lord Islington).

2. Curtis, p. 201.

3. Ce qui est vrai pour l'Inde l'est aussi pour l'Égypte.

qui confierait la conduite des affaires étrangères à un Parlement impérial responsable devant tous les self-governments — tandis que les questions concernant les dépendances appartiendraient uniquement au Parlement britannique — est impossible en pratique. Le gouvernement des grandes dépendances n'est pas plus séparable de la conduite des affaires étrangères et de la défense que la défense ne l'est des affaires étrangères (1).

Mais avant de régler quelles seront les relations dans le futur Commonwealth entre l'Inde, l'Angleterre et les Dominions, le Royaume-Uni devra réformer l'organisation intérieure de l'Empire indien.

La tâche de la Grande-Bretagne dans cette transformation sera malaisée, délicate ; elle demandera un effort sérieux et la compréhension exacte de l'état d'esprit des Hindous (2).

En effet, pour l'Inde, la question est double. L'organisation intérieure devra précéder la participation au gouvernement de l'Empire (3). La première matière est d'une urgence plus immédiate que la seconde (4).

La constitution que l'Angleterre accordera aux Indiens sera-t-elle calquée sur le gouvernement des Dominions ?

1. Le gouvernement métropolitain doit contrôler l'armée d'occupation et les armées indigènes de ses dépendances, qui sont des facteurs importants dans la défense impériale et par conséquent dans les affaires étrangères.

2. Le défaut du vieil empire des Indes fut de n'avoir pas découvert la méthode de réconcilier les principes opposés d'autonomie locale et d'unité impériale. Le problème est le même aujourd'hui, mais il ne doit pas être résolu sur les mêmes données : la base de l'ancien système reposait sur le self-government de chaque village ; désormais, elle doit reposer sur l'organisation provinciale et sur la liberté de l'individu.

3. Curtis, p. 201.

4. The government of India is beginning to foot its top-heaviness. The official schemes of decentralization and devolution, and popular agitation in parts of the country for the redistribution of provinces on the basis of language, are evidence that there is a steady gravitation to the traditional system of Indian polity (*Times*, 21 août 1917).

Pourra-t-on, sans danger, lui donner une autonomie presque complète? Autant de points à éclaircir, dont la guerre avance la solution.

Le débarquement des troupes indiennes à Marseille marqua le commencement d'une nouvelle époque pour l'Inde. « Lorsqu'elles arrivèrent sur la ligne de feu, le sort des nations et de la civilisation était suspendu dans la balance. Chaque homme comptait. Les Anglais avaient une ligne kahki fort mince, mais la loyauté, le patriotisme les soutenaient (1).

L'Inde et ses princes collaborèrent au progrès de la civilisation du monde. Elle comprit qu'elle entraînait dans l'histoire contemporaine et que sa situation dans l'Empire britannique en serait modifiée (2).

Le désir latent d'un gouvernement semblable à celui des Dominions, qui s'exprimait périodiquement dans les Congrès (3), s'est réveillé cette fois avec une force nouvelle, sans que cette tendance soit incompatible avec une loyauté parfaite envers l'Empire, avec la reconnaissance pleine et entière de la suprématie anglaise. Les Hindous estiment d'ailleurs que leur idéal peut être atteint en se maintenant en bons termes avec la Grande-Bretagne et

1. Maharajah de Bikanir, *Guildhall*, juin 1917.

2. Le tableau des dépenses de l'Empire pour la défense témoigne de la contribution énorme que l'Inde y apportait avant la guerre :

	Budget militaire 1913-1914 Millions de livres	Pourcentage du Budget militaire par rapport au budget total
Great Britain.....	28,2	14,5 0/0
India.....	18	22
Australia.....	2,5	10
Canada.....	1,5	5
South Africa.....	1,15	7,7

(*Nineteenth cent.* février 1917)

3. Aux dernières sessions du Congrès national indien et de Moslem League, le parti modéré s'étant retiré, le self-government au lieu d'être considéré comme un événement qui doit avoir lieu dans un temps indéterminé est regardé comme l'objectif immédiat des politiques indiens.

qu'ils ont intérêt à rester sous la protection de sa force et de sa puissance. Ils réclament seulement une part plus grande dans le gouvernement de leur pays (1). Peut-on la leur accorder ?

Avant de juger, il faut examiner quelle est la mentalité des Hindous. La communauté de l'éducation avec les jeunes Anglo-Saxons, la liberté de la presse, ont développé chez eux des sentiments d'indépendance et des idées de droits individuels.

Ce désir est plus vif dans les classes instruites, où sont recrutés les fonctionnaires de l'Indian civil Service, que dans les autres classes qui, à vrai dire, ne s'en soucient pas. Celles-ci, peu lettrées, restent indifférentes à la forme de gouvernement — anglais ou indien — peu leur importe — ce sont toujours des maîtres ; ignorance et engourdissement absolu d'un côté, développement intellectuel anormal et disproportionné de l'autre, voilà par où se caractérise la société hindoue (2).

Leurs vues n'ont d'ailleurs pas un caractère bien défini.

Les Indiens, comme les peuples qui ont eu un passé glorieux, mais qui vivent un présent médiocre, se sont repliés sur eux-mêmes ; ils se réfugièrent dans la religion, la philosophie, les sciences abstraites. Où les Anglais ne cherchent que les faits actuels et l'action, les Hindous envisagent l'avenir, mais ignorent le pas intermédiaire à franchir entre le rêve et la réalité (3).

Le passé exerce encore une grande influence sur l'avenir de l'Inde.

L'Inde n'est pas une possession au même titre que les autres colonies auxquelles les Anglo-Saxons ont imposé leurs institutions et qui sont devenues aussi britanniques que la métropole. Elle a conservé sous la suprématie

1. Henry Madras, *Right Reverend Bishop*, 19 cent., nov. 1916.

2. Boutmy, *L'Empire britannique (Annales des sciences politiques)*.

3. Henry Madras, *Right Reverend Bishop*, loc. cit.

anglaise son caractère propre. Les Anglo-Saxons de même que les autres maîtres de l'Empire indien qui les ont précédés (1) se sont contentés de suivre les principes sur lesquels était établi le gouvernement de l'Inde : les gouvernements locaux, bases de tous les systèmes politiques. Cette permanence des communautés de village, respectée par les Anglais, explique le succès, unique dans l'histoire, de la domination d'un peuple étranger de race et de religion sur l'Empire indien. Mais une partie du peuple aspire maintenant à une autonomie plus grande. L'ancien système ne suffit plus à ses besoins. Il appartient à l'Angleterre de transformer, tout en conservant les lignes anciennes, l'édifice de la politique indienne.

La difficulté, pour les Anglais, s'ils accordent le self-government aux Indes, sera de développer parmi le peuple le sens du gouvernement et d'introduire une constitution en rapport avec la civilisation indienne, d'après les mœurs, les règles et la morale indienne.

Dans les dépendances, la grande majorité des citoyens n'est pas encore capable de se gouverner elle-même et, pour elle, l'acheminement vers la liberté doit être précédé de l'apprentissage des procédés constitutionnels. Même dans ses propres affaires locales, elle ne doit être responsable qu'autant qu'elle est en mesure d'exercer les charges.

1. « It is interesting in reviewing the past history of India to trace a remarkable continuity of policy on the part of the rulers of whatever nationality who have succeeded in wilding together this great congeries of widely differing races and tongues. The main principles of government have remained unchanged throughout the ages. Such as they were under the Maurya Empire, so they were inherited by the Mahomedan rulers and by their successors, the British. These principles are based on the recognition of a social system which depends ultimately on a self-organized village community. Local government thus forms the very basis of all political systems in India. The grouping of village communities into states, and the grouping of states into empires, has lest the social system unchanged. All Governments have been obliged to recognize an infinite variety among the governed of social customs and religious beliefs too firmly grounded to admit of interference. (Cf. Professor Rapson. Cambridge University press.)

Aucun pouvoir ne peut accorder le self-government aux communautés qui se trouveraient inférieures à leurs obligations (1).

Le devoir de ceux qui gouvernent un peuple est de s'efforcer, par tous les moyens, de le rendre capable de se diriger dans l'avenir, en développant chez lui le sens de la responsabilité.

Mais la situation est paradoxale. Développer l'instruction, c'est parfois forger des armes contre soi-même. Un fait le prouve. Le gouvernement de lord Sydenham fut obligé de retrancher l'histoire d'Angleterre des programmes de l'Université de Bombay, les étudiants trouvant dans cet enseignement la longue leçon d'une résistance à l'autorité, couronnée de succès (2).

Le self-government, avantageux pour une nation qui sait se diriger elle-même, peut devenir nuisible chez un peuple ignorant, en majeure partie, et n'ayant pu acquérir aucune pratique gouvernementale et financière, aucune faculté d'organisation (3).

Le peuple, dans l'Inde, n'est pas accoutumé à s'inquiéter des débats politiques ; son attitude habituelle envers les gouvernants est l'indifférence, à moins qu'ils ne les accablent sous le poids des impôts ou qu'ils n'édicte des lois vexatoires. Les classes lettrées posséderaient seules le droit d'élire des représentants jusqu'à ce que les masses populaires aient reçu une éducation politique qui leur permette d'envoyer leurs délégués aux Conseils provinciaux et nationaux.

L'Inde possède, dès maintenant, des leaders qualifiés

1. Curtis, *loc. cit.*, p. 19.

2. Fisher, *Imperial administration. The empire and the future.*

3. Right Reverend Bishop. Madras, *loc. cit.*

Responsible leaders of the national party in India would scarcely repudiate this view and any proposal to deal with India now as the Transvaal and Free State were dealt with 1907 would strike some if not all of them with dismay (Curtis, p. 203).

pour faire les lois et les appliquer, mais elle n'est pas mûre pour le self-government; elle ne le sera pas tant qu'elle n'aura pas un corps électoral qui puisse choisir sciemment ses représentants et les nommer; car le self-government dépend, non seulement de la compétence des dirigeants, mais aussi des électeurs qui sachent les distinguer (1).

D'autres raisons augmentent la difficulté. L'Inde n'est pas un pays: c'est presque un continent. Elle est habitée par plus de quarante communautés différentes de race et de religion (2), antagonistes le plus souvent. Ces races, subdivisées elles-mêmes en castes, séparées entr'elles par des cloisons étanches, ont un idéal, une vie sociale, des coutumes dissemblables. Comment pouvoir unifier cet ensemble qui est loin d'être homogène? Comment transformer en self-government une dépendance dont le caractère est d'être l'opposé de ce qui constitue une démocratie? (3) Comment trouver une forme de gouvernement populaire exprimant la volonté du peuple hindou tout entier?

Et cependant, le gouvernement de l'Inde ne peut rester ce qu'il est, un mélange de bureaucratie et de despotisme (4).

Il existe, à la vérité, d'importants Conseils législatifs renfermant des membres indiens exerçant un libre droit de critique à l'égard du pouvoir exécutif. Mais les critiques ne sont d'aucun poids sur le gouvernement, elles ne lui

1. Curtis, p. 207.

2. Sir Ch. Lucas, *The British Empire*.

3. « Aucune personne raisonnable ne pense que l'Inde est mûre au moment présent pour le self-government dans toute la force du terme » (Maharajah de Bikanir, *loc. cit.*)

4. The central question then is, what changes are essential in the institutions of the government of India. Briefly, the aim of these should be the enlistment of the best intelligence of the country in the shaping of the measures and policy of government. The government should stand forth as a national Indian government in essence though not immediately in form (*Times*, 22 avril 1917).

apportent aucune indication, aucune aide ; elles se contentent de lui être hostiles, la plupart du temps.

S'il est malaisé de développer le self-government avec la bureaucratie existante ; il est encore plus difficile de transformer, en peu de temps, une bureaucratie centralisée en un système de self-government décentralisé. Mais on peut trouver un autre moyen qui établisse la transition entre l'état actuel et le système qui permettra aux Hindous dans un avenir indéterminé, de se gouverner eux-mêmes et de développer leur civilisation suivant leurs propres lignes (1).

La règle de la loi (*rule of law*) doit être établie d'après la volonté et les habitudes des peuples eux-mêmes. Les Indiens seront initiés graduellement à l'élaboration de leurs affaires nationales. Dans l'Inde, le maintien de la loi est confié au gouvernement britannique jusqu'à ce que les Indiens puissent s'en charger.

L'avenir de l'Inde doit s'accorder avec l'idéal de l'Empire britannique. Elle espère qu'un jour viendra, où après avoir surmonté les difficultés qui s'opposent à la réalisation de ses vœux, elle jouira d'un gouvernement responsable. Elle s'achemine vers ce but depuis de longues années ; elle ne peut l'atteindre en quelques jours. Un act du Parlement ne peut le lui accorder. « Le chemin sera long et difficile et de faux pas peuvent être dangereux. C'est du devoir de l'Angleterre, qui seule possède l'expérience nécessaire de la guider dans cette voie » (2).

On pourrait augmenter le nombre des indigènes dans les services du gouvernement, leur accorder graduellement des positions de plus en plus élevées, accroître leur responsabilité (3), apprendre au peuple de chaque village à se diriger lui-même, et le jour venu, leur donner une forme de gouvernement populaire.

1. Right Reverend Bishop. Madras.

2. Lord Islington.

3. Boutmy. *loc. cit.*

Des réformes immédiates peuvent être faites dans les Panchayats (organes de gouvernement des villages), dans les municipalités, dans les districts. Les gouvernements provinciaux et leurs Conseils législatifs doivent être élargis. Les provinces posséderaient plus d'autonomie tandis que le gouvernement central serait réduit au contrôle des matières impériales. Chaque province aurait à sa tête un Gouverneur et quatre conseillers (deux conseillers européens, deux indiens). L'autorité exécutive serait doublée d'un Conseil législatif auquel on attribuerait de plus larges pouvoirs.

Le moyen le plus rapide de conduire l'Inde vers de meilleures destinées est sans contredit le développement du système provincial. Les provinces auraient le droit de communiquer directement avec le secrétaire d'Etat. A de certains égards, elles devraient être libérées du contrôle du gouvernement de l'Inde auquel serait substitué le contrôle des Conseils législatifs provinciaux (1). Donner aux représentants élus plus de responsabilité dans les charges provinciales, c'est établir une base solide pour les changements futurs, en facilitant l'extension graduelle du sens de la responsabilité, dans le gouvernement provincial d'abord, national ensuite. Le système gouvernemental de l'Inde constituerait en somme une série de provinces (2) et principautés self-governing reliées par un organe central (3).

La première réforme, avant toute autre serait de changer les règlements de l'armée (4). Actuellement,

1. M. Gokhale, memorandum (*Times*, 15 avril 1917).

2. Cf. Lord Hardinge : « L'Inde consisterait en un grand nombre d'administrations autonomes de toutes les affaires provinciales, avec un gouvernement de l'Inde au-dessus d'elles. »

3. M. Montagu (*Times*, 20 août 1917).

4. Cf. « All invidious distinctions between the King's Indian and British subjects should be instantly abolished. The same restrictions if any, as to bearing arms, and the same facilities of service in the Army should be extended to both » (*Times*, 22 août 1917).

elle est composée de forces anglaises envoyées de Grande-Bretagne et de soldats indigènes commandés par des officiers anglais. Les troupes britanniques sont régies par la loi militaire anglaise ; les troupes indigènes, par la loi militaire indienne (1). Sir Sinha, au congrès national de Bombay, a demandé que les Indiens puissent s'enrôler dans les armées régulières sans égard de race ou de province, que les cadres des officiers commissionnés soient ouverts à tous, sous certaines conditions d'aptitudes, et qu'une école militaire soit créée pour les officiers (2). Dans la constitution future de l'Inde les Anglais auront à s'inquiéter du sort réservé aux « natives steates » qui représentent la manière de gouvernement le plus oriental, peut-être le plus en rapport avec les mœurs des Hindous. Les avis, à ce sujet, sont partagés (3). Les leaders indiens estiment que cette forme de gouvernement est réactionnaire (4) et que la forme idéale serait une fédération dans laquelle l'Inde anglaise resterait prépondérante.

Il n'en est pas moins vrai que si l'Inde devenait un Dominion elle se transformerait en une fédération dans laquelle les monarchies héréditaires et les principautés seraient incluses avec les mêmes prérogatives que l'Inde anglaise (5).

A propos de l'organisation de l'Inde, l'Angleterre se trouve dans une situation délicate : le *statu quo* méconterait de loyaux sujets, singulière façon de reconnaître

1. *India List*.

2. *Asiaticus, loc. cit.*

3. Fisher, *loc. cit.*, p. 65.

4. The fact is that effort to erect a strong Indian empire extending from the Himalaya to Cape Comorin could succeed only by absorbing the lives of the old local autonomies, overgrown satrapies have been the ruin of the older Indian empires and the British empire could not have established itself except at their sacrifice. (*Times*, 22 août 1917). *Indian political thought*.

5. Fisher, *loc. cit.*, p. 67.

leur collaboration à la guerre (1); l'octroi d'une autonomie dans l'intérêt même de l'Inde semble prématuré.

Avec le sens aigu des réalités qu'elle possède, elle trouvera une solution satisfaisante (2). Au reste « il est un seul moyen, dit le général Gordon, de gouverner les hommes et il est éternellement vrai. Mettez-vous à leur place — get into their skin — ; essayez d'éprouver leurs sentiments : c'est le vrai secret du gouvernement (3) ».

SECTION IV

La transformation des tendances économiques de l'Empire britannique

1. L'infiltration du commerce allemand en Angleterre et dans les colonies. La réaction. Les propositions en faveur des tarifs préférentiels. — 2. Conséquences en Angleterre de l'application du nouveau tarif. Les objections. La renaissance de l'agriculture. Les avantages pour les Dominions. — 3. La préférence et les alliés. Intérêt des alliés à s'unir. La conduite à tenir. Le boycottage. Les droits prohibitifs. La Conférence économique de Paris.

« Notre droit doit être de détruire le commerce de l'Allemagne parce que c'est du commerce que vivent les nations. »

(*Morning Post.*)

Jusqu'en 1914, malgré les efforts de Chamberlain et la pression des Dominions, le vieux système du libre-échange régnait en maître.

1. « I think they are entitled to ask that these loyal myriads should feel not as if they were a subject race in the Empire, but as partner nations Both these questions require bold statesmanship Timidity, timorousness, faintheartedness, abhorrent in peace or in war, in war are fatal (M. Lloyd GEORGE, *Times*, 28 avril).

2. Cité par Fisher, *loc. cit.*

3. On trouvera en appendice une série de statistiques concernant le commerce de l'Angleterre et des colonies, le commerce de l'Empire avec l'étranger. Nous y avons joint des statistiques concernant le commerce extérieur des pays de l'entente et des Empires centraux.

Le commerce devait être libre : étrangers ou nationaux étaient traités avec la plus parfaite égalité (1), égalité pour tous, en apparence, infériorité en réalité pour les nationaux.

On s'est aperçu avec stupeur que les Allemands installés par des manœuvres louches dans les centres industriels apportaient au commerce les habitudes qui semblaient devoir leur réussir en politique, l'espionnage et l'infiltration lente, avec un arsenal de procédés suspects destinés à saper en sous-main le commerce des concurrents.

« Là où s'installe le commerce allemand, a dit M. Clémentel à la Conférence de Paris (1916), ce n'est pas seulement un tribut qu'il perçoit c'est une occupation qu'il prépare, l'œuvre de paix dissimule l'œuvre de guerre » (2).

En fortifiant les centres d'influence du germanisme partout où ils existaient déjà, aux Etats-Unis et dans l'Amérique latine, en Extrême-Orient comme en Turquie, le gouvernement impérial allemand ne songeait pas seulement à procurer ainsi des marchés plus largement ouverts aux produits nationaux. Il agissait dans un but aussi politique que commercial. Par la constitution de ces colonies d'un nouveau genre au milieu des nations étrangères, il s'efforçait de dresser en face de l'Empire colonial britannique, objet constant de sa jalousie, un autre Empire d'outre-mer purement germanique. L'aigle impérial voulait désormais faire éclore des aiglons allemands de tous les œufs qu'il avait déposés dans les nids étrangers (3).

Partout dans l'Empire, les marchandises teutones, contre-façons des marchandises anglaises pour la plu-

1. Crazannes, *op. cit.*, p. 155.

2. Cf. « Dans les années de paix, nous avons vu ce qui est arrivé. Partout, sur nos communications, les Allemands se sont établis ; partout sur nos communications, nous avons trouvé un établissement allemand grand ou petit, et le jour arrivait où nous aurions couru le danger de voir couper nos lignes de communication » (Général Smuts. *Times*).

3. Baron Beyens, *loc. cit.*, ch. III, parag. VII.

part (1), les évinçaient sur leurs propres marchés. Ces constatations éclairèrent l'opinion. On ne doit pas, après la guerre, retomber dans les mêmes errements, laisser les Allemands inonder à nouveau le monde de leurs produits, leur permettre de se relever rapidement, de se procurer en retour les matières premières qui leur manqueront. Autant vaudrait leur fournir de nouvelles armes contre nous. Leurs usines, d'ailleurs, s'activent à entasser marchandises sur marchandises afin de pouvoir, la lutte à peine terminée, les jeter sur le marché mondial avant que les alliés aient pu prendre leurs dispositions.

« La paix aussitôt signée, les autorités allemandes devront se lancer dans une politique « d'empoigne » (2) sans se laisser arrêter par les accords et les convenances, quand ceux-ci pourront gêner nos besoins nationaux », écrit *le Tägliche Rundschau*. Soyons assurés que la même politique « d'empoigne » sera pratiquée sur le terrain économique. Continuer à jouer franc jeu — fair-play — avec les Allemands serait faire métier de dupes et favoriser leur 'dumping' ; disons plus, ce n'est pas maintenant une question de gain ou de perte qui est en jeu, c'est une question de vie ou de mort : abattre l'adversaire si nous ne voulons pas être abattus. La guerre économique achèvera et complètera ce qu'aura commencé la guerre par les armes (3).

A une réunion de la Ligue anglaise d'émigration (2 juin 1915), les résolutions suivantes furent adoptées :

1^o Au terme de la guerre, on devra s'efforcer de réserver les capitaux britanniques pour l'emploi des travailleurs britanniques dans les Dominions ;

1. Rev. Greswell, 15^e rev. *Our Colonies and the war*, oct. 1916.

2. Le mot « empoigne », bien qu'incorrect, traduit le mieux la pensée du journal allemand.

3. « If Empire trade was not properly organised we should fail in commercial war, which would follow the war. The Empire could support himself » (*British producer's organisation*. Lord Beresford, 25 mai 1917).

2° Les intérêts anglais ne sont sacrifiés en aucune façon par la rupture des relations commerciales avec les pays ennemis ;

3° Le placement des capitaux anglais dans les manufactures des pays ennemis avant la guerre a permis à nos ennemis de créer les prodigieux (stupendous) armements qu'ils emploient maintenant contre nous.

5° Une politique nettement définie du gouvernement anglais préviendra le retour d'un tel danger à l'avenir(1).

En août 1913, à la Chambre de commerce, il a été demandé qu'une loi fût votée pour exclure du territoire de l'Empire toutes les marchandises allemandes pendant vingt et un ans (2).

Dès l'automne 1915, une partie de la presse britannique des associations économiques, des Chambres de commerce, avaient signalé la nécessité de préciser l'orientation nouvelle de la politique britannique (3).

The Morning Post refléta, dans une campagne, l'opinion presque'unanime de la Grande-Bretagne (4) : les alliés doivent s'unir pour défendre le marché qui leur revient de droit et qui comprend l'étendue de leurs territoires et de leurs colonies. Ils y arriveront en superposant à leurs tarifs douaniers ordinaires une sorte de pénalité qui serait seulement appliquée aux importations allemandes. Plusieurs libres-échangistes notoires, convertis depuis l'ouverture des hostilités au nouveau protectionnisme, adhérèrent à cette campagne. L'un d'eux, lord George Hamilton, écrivit au *Times* qu'il est certain que de nouvelles combinaisons commerciales devraient naître entre les alliés qui seraient amenés à combattre en commun les brutalités de

1. *Times*, report.

2. Gide, *Politique commerciale après la guerre*.

3. *Le Temps*, février 1917.

4. Crazannes, *loc. cit.*, 156.

l'Allemagne, et bien entendu, ce dernier pays serait exclu de ces projets (1) ».

La tendance nouvelle à l'abandon définitif du free trade n'a fait que s'accroître.

Les propositions les plus variées abondèrent depuis la suppression totale du commerce avec l'ennemi, jusqu'aux tarifs préférentiels. M. Runcimann, président du Board of trade en 1915, développa devant la Chambre des Communes un programme imposant au commerce maritime des pays ennemis certaines restrictions.

Une autre motion a été soumise par Samuel, membre du Conseil permanent de la fédération des Chambres de commerce britannique, tendant à faire revivre, contre la marine allemande, le Navigation act de Cromwell, interdisant le transport des passagers et des marchandises entre le Royaume-Uni et les colonies par un navire appartenant aux puissances centrales. Un droit de 12 fr. 50 par tonne serait imposé aux navires ennemis qui feraient relâche dans un port britannique pour y charger ou y décharger des marchandises à destination ou de provenance neutre ; défense serait faite aux agences allemandes de s'installer dans les ports de l'Empire (2).

Les tendances économiques de l'Angleterre sont nettement définies ; aussi bien dans la Grande-Bretagne que dans les Dominions ; elles se résument dans l'abandon du free-trade et l'adoption des tarifs préférentiels : tandis que par des dispositions spéciales les marchés du British Commonwealth resteraient fermés aux ennemis, ils seraient

1. Crazannes, *loc. cit.*, p. 158.

2. Crazannes, *loc. cit.*, p. 175.

En même temps que les économistes et les hommes d'Etat de l'Angleterre et des Dominions prévoient des arrangements possibles avec les alliés pour l'après-guerre commerciale, certaines tendances se développent à un impérialisme étroit qui tend à établir un système de relations politiques et commerciales limitées à l'Empire ; ce parti extrême est en minorité.

largement ouvertes, par des avantages particuliers, aux membres du Commonwealth d'abord, aux alliés ensuite.

La Chambre de commerce de Londres s'est prononcée en faveur des droits différentiels contre les Allemands. Le 10 janvier 1916, M. Hervins a fait adopter à la Chambre des Communes la motion suivante : « Il est décidé, en vue d'accroître le pouvoir des alliés dans la poursuite de la guerre, que le gouvernement de Sa Majesté entrera en consultation immédiate avec les gouvernements des Dominions, afin, avec leur aide, d'apporter toute la force économique de l'Empire en coopération avec les alliés, dans une politique économique dirigée contre nos ennemis ».

Mêmes projets de défense et d'union économique dans les colonies. En Australie, sir George Reid espère que les alliés s'arrangeront de telle façon que leurs territoires seront interdits aux Allemands (1). Sir Joseph Ward rappelle à un banquet présidé par M. Asquith que le gouvernement de la Nouvelle-Zélande avait décidé de frapper après la guerre d'une taxe de 50 0/0 toutes les marchandises ennemies et qu'il était résolu à porter cette taxe, s'il le fallait, à 100 0/0 et même au delà, et M. Massey (2) ajoute : « Si nous établissons un régime préférentiel dans l'Empire, nous pourrions ouvrir largement la porte à nos alliés et développer nos relations commerciales avec plus d'ampleur que précédemment » (3). Enfin, une des manifestations importantes en faveur de la préférence et de la défense des intérêts de l'Empire contre le commerce des Empires centraux fut la réunion du Comité de politique économique de lord Balfour de Burleigh. Cette société a été constituée en 1916, après la conférence de Paris, afin d'étudier les moyens d'appliquer les résolutions de cette conférence. Le Comité comprend également des libres

1. Interview du *Daily Mail*, octobre 1916.

2. Nouvelle-Zélande.

3. *Times* report.

échangistes et des protectionnistes. Il tint à développer son programme avant la réunion de la Conférence impériale de mars 1917. Lorsque des free traders, comme lord Balfour, font cause commune avec des champions de la réforme des tarifs, comme M. Hervins, l'avènement d'une politique vraiment nationale et impériale est proche (1).

Le Comité elabora les résolutions suivantes au sujet de la préférence impériale (2) :

1°. A la lumière de l'expérience acquise pendant la guerre, il considère que des dispositions spéciales doivent être prises en vue de stimuler la production des produits alimentaires, matières brutes et articles manufacturés dans l'Empire, partout où cette expansion est économiquement désirable pour le salut et le bien-être de l'Empire ;

2°. Le Comité demande au gouvernement de déclarer maintenant que la préférence doit être accordée aux produits et manufactures des Dominions ;

3°. De plus, il serait nécessaire d'établir un tableau de « customs duties » plus élastiques. Ces droits pourraient en être supprimés ou diminués sur les produits et manufactures de l'Empire. Le tarif ainsi modifié formerait la base des traités commerciaux avec les alliés et les pouvoirs neutres.

A ces résolutions était jointe une lettre explicative au Premier Ministre. Parmi les principaux articles de cette lettre, le Comité, après avoir indiqué la nécessité d'une entente avec les colonies, déclare que pour le salut de

1. *Le Temps*, février 1917, 25.

2. White paper cd. 1482. De son côté la Conférence impériale de Commerce inscrivait à son programme, parmi les questions législatives : a) amendement des lois réglant la naturalisation ; b) inscription des étrangers dans registres ; c) licences de commerce et autres règlements affectant les compagnies étrangères ; d) prohibition des contrats avec les étrangers qui restreindraient le commerce de l'Empire ; e) réforme des brevets, etc... pour établir une base uniforme, dans l'Empire ; f) application du principe de préférence impériale dans la taxation ; g) unification des lois commerciales dans l'Empire

l'Empire et le développement des relations économiques inter-impériales, il serait juste d'exaucer les vœux des Dominions et des colonies. « On se rappellera que, à la Conférence coloniale de 1902, les Premiers ministres des self-governing colonies demandèrent à l'unanimité qu'on accordât dans le Royaume Uni le traitement préférentiel sur les produits et manufactures des colonies, soit en les exemptant, soit en réduisant les droits existant alors ou qui seraient imposés par la suite. Une résolution, dans les mêmes termes, a été votée en 1907.

Ces concessions aux Dominions leur sont dues en raison des sacrifices qu'ils ont faits pendant la guerre. Mais l'Angleterre ne doit pas accepter la préférence mutuelle dans l'Empire, seulement parce que les Dominions l'ont demandée, mais parce qu'elle est une partie essentielle de la politique commerciale en dehors de laquelle l'Empire ne peut avoir d'équilibre » (1).

« Afin de réparer les pertes causées par la guerre, il serait nécessaire d'établir un système de préférence mutuelle dans tout l'Empire ; de nouveaux marchés doivent être créés. Ces mesures seront prises après une étude approfondie de leur effet sur les articles employés dans les manufactures et en rapport avec le commerce d'exploitation » (2).

Le Comité adopta sans réserve le principe de la préférence impériale.

Il est intéressant de rapprocher le mouvement soulevé actuellement dans l'Empire britannique des tentatives

1 Cf. M. Dakin à la Conférence de 1907 : « Nous ne plaidons pas pour quelque chose qui implique des sacrifices, mais pour une coopération dans laquelle se trouvent des bénéfices mutuels (*Times report*, 28 février).

2. Cf. « Il faudrait que l'Empire établisse une sorte de censure fixant la position des alliés, des neutres, des ennemis, afin de savoir la conduite à tenir dans les relations inter-impériales et avec le reste du monde » (Mackenzie, interview du *Daily Mail*).

effectuées par Chamberlain en 1903 en faveur du protectionnisme, campagne de défense contre l'expansion du commerce étranger dans les possessions anglaises. Il avait dit en 1903, à Birmingham « l'unité de l'Empire ne peut être maintenue que par un système de préférence. Pas de préférence, pas d'Empire... En fait, nous avons un Empire qui, à condition de l'organiser à peu près convenablement, est en état de se suffire absolument ; il n'y a pas une denrée, il n'y a pas une matière première, il n'y a pas une nécessité, un luxe de notre existence, que l'Empire britannique ne puisse produire ou auquel il ne puisse donner satisfaction... Vous ne vous êtes pas aperçu que le maintien de votre commerce dépend totalement des possessions britanniques, tandis que vos affaires d'exportation de manufacture en pays protectionnistes ont diminué de 40 millions de livres sterling ; elles ont augmenté de 40 millions de livres avec les possessions britanniques (1).

Le programme de Chamberlain se résumait dans trois propositions :

1° Tarifs de faveur accordés par les colonies du Royaume-Uni ;

2° Tarif de représaille en réponse aux tarifs de représaille de l'Allemagne contre le Canada.

3° Tarifs préférentiels entre l'Angleterre et les Dominions (2).

L'objet de ce plan était de resserrer les liens entre les colonies et la mère-patrie en se prêtant au développement indéfini de la production céréale de ces dernières, d'accroître les revenus publics enfin de les doter des ressources nécessaires pour alimenter les Caisses de retraite pour la vieillesse, de l'armer de moyens d'user de représailles envers les agissements des pays protectionnistes et

1. Discours de Birmingham, 15 mai, 28 mai, 26 juin.

2. *Journal des économistes*, 15 juillet 1903, 1^{er} mars 1904.

les trustes étrangers qui menacent l'industrie britannique.

Chamberlain demandait aux colonies d'abaisser leur tarif douanier à l'avantage des produits manufacturés anglais à condition que, de son côté, le Royaume-Uni frappât de droits d'importation, à l'avantage des colonies, certains pays étrangers (1). Il se mettait en lutte ouverte avec le commerce étranger quel qu'il fût.

Aujourd'hui, l'union économique de l'Empire est dirigée contre l'Allemagne et ses complices. Comme Chamberlain l'avait projeté, la Grande-Bretagne semble décidée actuellement à favoriser, par la préférence, les produits impériaux (2), et les colonies à diminuer ou supprimer les droits d'entrée aux marchandises anglaises. Mais le plan de Chamberlain constituait un danger pour le commerce des puissances étrangères.

Maintenant, l'Angleterre ne se cantonne pas dans un égoïsme étroit. Les privilèges qu'elle réservera aux Dominions seront étendus aux alliés, et les dispositions économiques prises d'un commun accord.

II

Sans entrer dans des considérations en faveur du free-trade ou de la préférence, on peut se demander quelles seront en Angleterre les conséquences de l'application de la nouvelle protection :

Le nouveau protectionnisme, tel qu'il sera compris après

1. Leroy-Beaulieu, *Economiste français*, 1903.

2. Chamberlain excluait les colonies non autonomes et les dépendances contre la préférence : « Nous croyons qu'aucun projet de préférence coloniale ne saurait être élaboré sans taxer l'industrie et la substance de nos travailleurs, sans gaspillage et perte pour l'Empire en général, sans déception et rancœur pour les Dominions... Nous croyons qu'aucune politique ne saurait être adoptée par les colonies sans conduire à des mesures semblables par l'Inde qui établirait un tarif protecteur contre les industries de la Grande-Bretagne ». (*Free-trade union*, *Economiste*, mars 1917).

la guerre, diffère de l'ancien en ce que d'individualiste il est devenu nationaliste. Le protectionnisme de Cobden et de ses successeurs avait pour but de protéger chaque industrie et de développer, par ce moyen, le commerce britannique. Le protectionnisme nouveau s'est élargi. Il est établi moins pour le bénéfice individuel des commerçants, des manufacturiers, et des producteurs de l'Empire que pour la sauvegarde des intérêts généraux. On veut développer la richesse et le bien-être de toute la nation et stimuler le mouvement des affaires.

C'est un ensemble de dispositions prises par l'Etat pour favoriser l'abaissement du prix de revient des produits britanniques, afin qu'ils puissent efficacement entrer en concurrence avec les marchandises étrangères dans les autres pays. Ce sont des restrictions imposées à l'entrée des marchandises ennemies qui les empêcheront d'envahir les marchés impériaux.

De plus, l'Etat encourage et soutient certaines industries qui seraient exposées à disparaître en raison des frais trop lourds ou des difficultés qu'elles occasionnent ; il en crée d'autres qui n'existaient pas avant les hostilités, pour fournir l'industrie nationale de produits dont l'Angleterre le plus souvent était tributaire de l'Allemagne (1).

La nouvelle protection implique jusqu'à un certain point la nationalisation, ou tout au moins l'intervention de l'Etat dans les industries de première nécessité pour la défense de la vie nationale. Le rôle de l'Etat est d'apporter une assistance sérieuse aux entreprises privées dans un but d'utilité publique (2).

Les détracteurs du système préférentiel diront que l'introduction des droits préférentiels et de la protection aura

1. On l'a fait depuis la guerre aux fabriques de matières tinctoriales et d'aniline.

2. Wilson Fox, *The empire and the new Protection*, 19^e cent. 1917.

pour effet d'élever les prix. L'offre diminuera sur le marché en raison des barrières opposées aux marchandises étrangères par les tarifs. Le prix de celles qui filtreront à travers ces digues sera augmenté par les droits élevés qu'elles auront à payer à l'entrée. Les marchandises à l'intérieur subiront par contre-coup la même hausse, soit par suite de la raréfaction des produits, soit par imitation. Les prix sur un marché tendent à s'égaliser (1).

La cherté de la vie fera augmenter les salaires, le coût de la production haussera d'autant.

Par suite de la protection, l'importation des produits étrangers sur le marché britannique diminuera donc. Mais l'importation et l'exportation sont étroitement liées ; celle-là s'abaissant, celle-ci se réduit pour deux motifs : la diminution de la quantité des produits disponibles dans l'Empire, causée par le boycottage ou les droits prohibitifs imposés aux fournitures étrangères, ne laisse plus qu'une part restreinte à l'exportation ; en outre, l'augmentation du prix de revient, pour les raisons précitées, ne donnerait pas un bénéfice suffisant au commerçant qui se verrait obligé de vendre ses denrées à un prix élevé — renchéri par les droits imposés à l'entrée des pays étrangers — et se trouverait dans des conditions défavorables pour lutter contre la concurrence.

Ces objections ne sont pas dénuées de raison. Il faut admettre que pendant les quelques premières années qui suivront le changement de la politique économique, autant qu'on peut le prévoir, le prix de la nourriture et de toutes les nécessités — dont le prix du travail est un élément — s'accroîtra. « Que le taux des gages s'élevant en raison du prix de la vie augmentera le coût de la production de tous les articles manufacturés ; dans le cas où les matières brutes seront importées des pays étrangers en compétition

1. Voir p. 157.

avec celle des Dominions, le coût de production subira une élévation du prix de ces matériaux » (1).

Les droits imposés sur les vivres et aux matières brutes seront profitables à l'État à condition d'être élevés à 10 ou 15 0/0, ce qui augmentera d'autant leur prix par rapport au consommateur.

L'exportation diminuant, la production des manufactures tendra à décroître.

Ces faits ne seront que temporaires. A la première objection sur l'augmentation des prix, on peut répondre que l'imposition des droits sur les matières brutes étrangères aura pour résultat de développer dans la métropole et les Dominions la culture et l'exploitation des produits nécessaires à la nourriture et à l'industrie.

La communauté est intéressée à l'extension de la population rurale qui retournera à la terre lorsqu'elle y trouvera la rémunération raisonnable de son travail. Par voie d'entente entre les Dominions et l'Angleterre, ce bénéfice peut lui être assuré par la garantie d'un prix minimum pour les produits agricoles dans l'étendue de l'Empire, et la certitude d'approvisionner les marchés impériaux en premier lieu, de préférence aux autres producteurs.

L'exploitation bien comprise des ressources naturelles finira par abaisser le prix de la vie.

La seconde objection : l'établissement de la préférence aura pour conséquence la réduction des produits manufacturés, n'est pas irréfutable. L'abandon de la pratique des importations franches de tout droit pour les matières premières étrangères sera complété par les mêmes dispositions à l'égard des produits manufacturés. Les droits élevés imposés sur ces marchandises permettant de ne pas taxer les produits nationaux en totalité ou en partie le décroissement

1. Basil Worsfold, *loc. cit.*

de la main-d'œuvre occasionné par la réduction des exportations de la Grande-Bretagne (1).

Les Dominions qui auront, par la préférence, une place privilégiée sur les marchés du Royaume-Uni enverront leurs matières brutes et demanderont en échange des objets manufacturés. Ce mouvement contrebalancera les pertes causées par la fermeture des marchés étrangers fermés par représailles à l'élévation des tarifs infligés à leurs produits dans l'Empire, ou par la diminution des exportations, conséquence de l'élévation des prix.

L'imposition d'un tarif préférentiel amènera l'augmentation rapide du capital et de la population dans toutes les parties de l'Empire (2).

L'Angleterre déversera le surplus de ses capitaux sur les colonies. Elles pourront alors fonder de nouvelles industries. L'excédent de la population britannique s'établira comme « settlers », de sorte que ces richesses, au lieu de féconder les contrées étrangères, resteront dans l'Empire (3).

Le régime économique basé sur un taux impérial préférentiel peut revêtir diverses formes : celle d'un tarif unique avec des modifications suivant le cas, ou de tarifs divers applicables aux Dominions, aux alliés, aux neutres, aux ennemis.

La préférence de 33 0/0 que le Canada accorde aux produits de la métropole pourrait être prise comme base uniforme de la préférence pour tout l'Empire.

Cette disposition serait un essai. Selon les besoins et selon les marchandises, ce tarif préférentiel pourrait être de 50 0/0, le marché britannique approvisionné précédemment par la main-d'œuvre étrangère, y trouvera un gain qui compensera, en totalité ou en partie. Le même article ne serait pas également imposé dans tout l'Empire (4).

1. Worsfold, p. 131.

2. Lord Milner, *op. cit.*

3. Lord Milner, *op. cit.*

4. Supplément du *Times*, juin 1916.

En résumé, la préférence accordée aux Dominions apporterait une répartition plus égale dans les ressources naturelles et industrielles de l'Empire, une diminution du prix de la vie au bout de quelques années: un accroissement de la population et du bien-être; le développement du commerce et de l'industrie des Dominions serait favorisé par les capitaux anglais; en un mot, cette base plus ferme et plus stable donnerait plus de sécurité dans la politique économique de l'Empire.

III

Nous ne pouvons et nous ne devons pas, nous Français, nous désintéresser des projets de nos alliés d'Angleterre.

Nous tenir à l'écart serait d'une politique maladroite; rien dans leurs desseins ne nous laisse supposer que les mesures qu'ils prennent se tourneront à notre désavantage.

Nous ne suspectons pas l'union économique des Dominions et de l'Angleterre, au contraire, nous estimons qu'elle sera une arme merveilleuse d'après-guerre. Mais si nous désirons que nos intérêts soient sauvegardés, si nous ne voulons pas que dans un nombre d'années indéterminé notre commerce soit contrarié — sans qu'il y ait rien de leur faute — par le commerce et l'industrie des Dominions et de la Grande-Bretagne, si nous désirons garder notre place au soleil, nous devons, dès maintenant, prendre nos dispositions et nous unir à eux dans la lutte économique comme nous le sommes dans cette guerre si meurtrière. Toute question sentimentale mise à part, nous y avons intérêt; eux aussi.

La reprise des relations économiques avec l'Allemagne

offrirait un danger permanent (1). Elle exposerait les alliés à l'infiltration germanique progressive, et la guerre redeviendrait menaçante.

Isolé, chacun des alliés n'est pas de taille à s'opposer à une nouvelle invasion commerciale teutonne et à défendre efficacement son marché. Prises séparément, toutes les dispositions contre le commerce allemand n'aboutiraient à aucun résultat (2). Supposons une alliance où chaque Etat conservait la liberté de ses tarifs douaniers, mais où au-dessus d'eux on superposerait un tarif général dit de pénalité (3).

Depuis que les Etats-Unis sont venus se ranger à nos côtés, la concurrence exercée par les Empires centraux, devient, pour l'avenir, difficile sinon impossible (4).

L'Angleterre et les Dominions estiment aussi que leur intérêt bien compris réside dans l'association économique des alliés ; ils éprouvent aussi le besoin, pour la sécurité de la métropole et de l'Empire, de consolider les liens qui se sont formés entre l'Angleterre, la France et la Belgique (5).

« Nous devons détruire l'espérance qui soutient encore l'Allemagne et par laquelle elle s'imagine que la guerre lui permettra de recouvrer la situation commerciale et industrielle qu'elle avait auparavant. L'Empire britannique est bien déterminé, non seulement à renverser le pouvoir militaire prussien, mais à ruiner cette influence intolérable et

1. Crazannes, p. 185.

2. Sans intervenir dans les pouvoirs particuliers des alliés d'établir leurs droits de douane, chacun d'eux pourrait accorder aux autres une préférence de 1/3 à l'exclusion des autres pays en dehors de l'entente.

3. Crazannes, *loc. cit.*, p. 187.

4. Si les Empires du centre perdent les marchés de l'entente, ils perdront 42 o/o de leur commerce total.

Si les Etats de l'entente perdent le marché de l'Europe centrale, ils ne perdent que 16,3 o/o, environ 1/6 de leur commerce total (Gide, *loc. cit.*, p. 34).

5. *Débats*, 23 mai 1916.

insidieuse qui avait permis à l'Allemagne de diminuer le commerce britannique et aussi celui des alliés. Il faut, à tout prix, détruire le cancer allemand, alors même que nous aurions à entamer la chair saine. Si par une déclaration bien nette, l'Angleterre et les alliés faisaient savoir qu'ils sont décidés à en finir avec cette influence allemande dans leur commerce intérieur, la confiance de l'ennemi serait immédiatement ébranlée. Elle recevrait un coup aussi décisif qu'une grande défaite sur terre » (1).

Quelle conduite les alliés doivent-ils tenir ?

Il faut écarter les opinions exagérées : la suppression complète de tout commerce avec les Austro-Allemands serait impossible. Nous recevrons indirectement leurs marchandises travesties en d'honnêtes produits neutres (2).

On doit user avec modération des droits prohibitifs ; après la victoire, nous aurons d'énormes réparations à exiger. Comment pourrions-nous les réclamer si nous ruinons notre débiteur (3).

Il y aurait évidemment des inconvénients à suivre un tel système de boycottage ou de droits prohibitifs exagérés. Les avis sont partagés : en représaille, disent les uns, l'Allemagne pourrait défendre l'exportation des matières qui nous seraient nécessaires et que nous pourrions difficilement nous procurer ailleurs ; elle fermerait en outre son marché à nos produits, d'où la suppression des industries dont l'Empire allemand était le principal client, et une diminution dans les affaires générales. Les alliés, disent

1. M. Hughes, discours du 22 mars 1916.

2. « A l'égard de la pénalisation du commerce ennemi, le Comité fait remarquer que les restrictions de tarif sont préférables à la prohibition d'importation. Cette dernière est impossible et amènerait l'invasion des marchés neutres par les marchandises ennemies en compétition avec les produits anglais et ceux des alliés » (Supplément, *Times*, juin 1915).

3. Cf. « Je ne pense pas, dit Fisher, que nous ayons beaucoup à gagner à une politique prohibitive. Si nous voulons mettre en échec le commerce allemand, ce qu'il faudrait, ce sera une meilleure organisation et de meilleurs ouvriers » (cité par M. Gide).

les autres, s'engageront à se procurer des débouchés, réciproquement, à s'entr'aider afin que le préjudice causé par la fermeture du marché germanique, ou tout au moins le ralentissement dans les transactions, ne se fasse pas trop sentir. L'union économique des alliés offrirait à leur activité commerciale un vaste champ et des ressources variées qui, semble-t-il, pourraient compenser les pertes découlant de la mise en quarantaine des Allemands. Au traité de paix, affirment les autres, les alliés qui seront vainqueurs pourront exiger telles clauses qu'il leur conviendra. Les Allemands en ont donné l'exemple tendancieux, en publiant, trop à l'avance, quelles auraient été les conditions draconiennes imposées, si la fortune leur avait souri, au commerce des alliés ; en particulier aux Français, en demandant le paiement de l'indemnité par des produits de toute nature, imposant des clauses favorables au développement de leur industrie et à l'entrée de leurs marchandises, au détriment des produits nationaux.

Sans s'arrêter à des scrupules exagérés, hors de saison dans le cas présent, les alliés pourraient insérer dans les traités qui suivront la guerre des conditions à leur profit, leur ouvrant l'accès des marchés de l'Empire allemand, sans que celui-ci puisse user de représailles pour les pénalités imposées à ses produits dans les pays alliés et leur permettant de se procurer dans les Empires centraux les fournitures dont ils auront besoin.

Le Conseil des Chambres de commerce de Londres réuni en juin 1916 adopta le second rapport du Comité spécial du Commerce esquissant le plan des futurs règlements douaniers qui doivent présider aux relations fiscales entre le Royaume-Uni, les Dominions, les colonies, les alliés, les neutres et les ennemis. Ce projet indique bien quelles seront les dispositions d'après-guerre commerciales, en cas d'entente économique entre l'Empire et les alliés.

« Le Comité considérant que la meilleure méthode de

prévenir le dumping des marchandises ennemies sur le marché anglais après la guerre estime que cette éventualité peut être évitée au moyen de tarifs. Il pense que la prohibition d'importations ennemies, quoiqu'effective pendant la guerre, ne contribuera pas à l'arrangement d'un commerce préférentiel réciproque avec les parties de l'Empire, d'un commerce réciproque avec nos alliés, d'un traitement favorable aux neutres. Le Comité est d'avis qu'un tarif d'essai, pendant cinq ans par exemple, sur une base *ad valorem*, soit appliqué dans le plus bref délai, en vue de la pénalisation du commerce ennemi ; le Comité remarque qu'un tarif restrictif est préférable à la prohibition des importations, qui serait inagissante en pratique et qui aboutirait à l'accaparement des marchés neutres par les ennemis. Le Comité propose le tableau suivant comme base des négociations.

	DROITS « AD VALOREM »		
	maximum	général	minimum
	0/0	0/0	0/0
March. manufacturées...	30	20	10
	15	10	5
Tissus manufacturés.....	7 1/2	5	2 1/2
Vivres.....	5	2 1/2	libre
Matières brutes.....	libre	libre	libre
Vins, tabacs, alcools et autres articles	droits de guerre existants + 30 0/0 pour contrées enne- mies.		

Ces droits seront soumis à certaines exceptions.

Ces propositions s'appliquent à l'Empire britannique, aux alliés, aux neutres amis, aux autres neutres, aux ennemis.

Les droits, autres que sur les matériaux bruts, seraient établis comme il suit :

British Empire : 10 0/0, 5 0/0, 2 1/2 0/0 et libre.

Alliés : 10 0/0, 5 0/0, 2 1/2 0/0 et libre.

Neutres amis (donnant au Royaume-Uni le traitement de la nation la plus favorisée) : 20 0/0, 10 0/0, 5 0/0, 2 1/2 0/0.

Autres neutres : 20 0/0, 10 0/0, 5 0/0, 2 1/2 0/0, plus surtaxe égale à la préférence donnée aux autres pays.

Ennemis : 30 0/0, 15 0/0, 7 1/2 0/0, 5 0/0.

Sans exclure à l'avenir toute importation des produits allemands, soit directement par des prescriptions, soit indirectement par les droits prohibitifs, la politique la plus favorable aux intérêts des alliés paraît être l'établissement d'un tarif différentiel élastique (1) : politique économique, non pas agressive, mais simplement défensive qui permettrait à l'Allemagne de vivre, mais qui l'empêcherait de nuire (2). On ne prendrait pas de mesures générales contre l'ensemble du commerce allemand, mais, selon chaque cas particulier, on appliquerait le tarif selon qu'il constituerait ou non un danger pour les alliés.

Ces tendances ont pris forme à la Conférence économique de Paris, de juin 1916. La Conférence posait en principe que les puissances ennemies avaient eu pour but évident leur domination sur la production et les marchés du monde entier et d'imposer aux autres pays une hégémonie inacceptable (3).

Voici quelques-unes des résolutions les plus importantes qu'elle a prises :

Les alliés..., considérant que la guerre a mis fin à tous les traités de commerce avec les puissances ennemies, conviennent que le traitement de la nation la plus favorisée ne pourra être accordé à ces puissances pendant un nombre d'années qui sera déterminé par voie d'entente entr'eux...

1. Imperial trade Conference (juin 1916). Fiscal question: a) adoption d'un système de préférence dans l'Empire; b) tarifs préférentiels entre l'Empire et les alliés; c) mesures à prendre contre les ennemis pour les marchandises manufacturées et la navigation; d) mesures contre le dumping des marchandises ennemies dans l'Empire.

2. Crazannes, p. 182.

3. Gide, *loc. cit.*

Les alliés s'engagent à s'assurer mutuellement, pendant ce nombre d'années, et dans toute la mesure possible, des débouchés compensateurs, pour le cas où des conséquences désavantageuses pour le commerce résulteraient de l'application de l'engagement prévu...; afin de défendre leur commerce, industrie, agriculture, navigation, contre une agression économique résultant du dumping ou de tout autre procédé de concurrence déloyale, les alliés décident de s'entendre pour fixer une période de temps pendant laquelle... les marchandises originaires des puissances ennemies seront assujetties, ou à des prohibitions, ou à un régime spécial qui soit efficace (1).

Ces restrictions (droits de douane), prohibition à titre permanent ou temporaire, s'appliqueront aussi à des produits spécifiés « essentiels » pour le développement normal de l'activité économique des Empires centraux. Nous ne voulons pas reprendre à notre profit les projets de domination commerciale de l'Allemagne, mais nous voulons former une union indispensable pour assurer l'indépendance des marchés neutres, dont il faut souligner l'importance (2).^{*}

Les mesures édictées par la Conférence de Paris l'ont été dans un souci de défense nécessaire et légitime, les représentants des pays alliés « considèrent qu'il est de leur devoir d'édicter toutes les mesures propres à assurer... leur pleine indépendance économique et le respect des saines pratiques commerciales (3). »

Qu'on veuille l'admettre ou non, les dispositions que prennent les Anglais pour assurer l'avenir économique de l'Empire sont autant de victoires du parti protectionniste, soutenu par les colonies de self-government qui désirent organiser une véritable guerre commerciale défensive contre les Empires centraux.

1. Cité par M. Gide, p. 21.

2. *Times*, 21 février 1917.

3. Résolutions de la Conférence, citées par M. Gide, p. 23.

CHAPITRE II

LES FAITS (1917)

I. — Le Cabinet impérial de guerre et la Conférence

Look I have made ye a place and opened wide the doors
That ye may talk together, your Barons and Conccillors
Wards of the Outer March. Lords of the Lower seas
Ay talk to your grey mother that bore you on her knees
That ye may talk together, brother to brother face
This for the good of your people, thus for the Pride of the race
(RUDYARD KIPLING. A song of the English.)

Le 25 décembre 1916, M. Lloyd George convoquait les premiers ministres des Dominions à se joindre aux ministres britanniques pour constituer un Cabinet de guerre de l'Empire. En même temps, une session de la Conférence impériale devait se tenir.

Le secrétaire d'Etat aux Colonies envoyait le télégramme suivant aux gouvernements des Dominions :

« Je désire vous expliquer que le projet du gouvernement de Sa Majesté n'est pas d'ouvrir une session de la Conférence impériale ordinaire, mais une Conférence spéciale de l'Empire. Dans ce but, il invite votre premier ministre à venir à une série de réunions spéciales du Cabinet de guerre, afin d'examiner les questions urgentes affectant la poursuite de la guerre, les conditions possibles de la paix par lesquelles, avec l'assentiment de nos alliés, nous pourrions consentir à la fin des hostilités, et les problèmes qui suivront immédiatement le rétablissement de la paix.

Votre premier ministre sera membre du Cabinet de guerre. En vue de l'extrême urgence des sujets de la discussion, et de leur suprême importance, nous espérons que votre premier ministre fera son possible, en dépit de sérieuses difficultés, pour arriver à une date prochaine, non postérieure à la fin de février.

Le gouvernement de Sa Majesté, désirant instamment la présence de votre premier ministre, espère que s'il est retenu par quelque difficulté insurmontable, il veuille examiner scrupuleusement la question et nommer un délégué.

Ce serait un sérieux désagrément si un des Dominions n'était pas représenté.

La Conférence de l'Empire britannique est un des grands événements de la guerre par ses conséquences ; elle est le commencement d'une ère nouvelle pour une partie considérable de l'humanité.

Lorsque la guerre éclata, quelques colonies demandèrent la réunion d'une Conférence impériale. Le Ministère Asquith refusa, prétextant que le moment n'était pas favorable à des Assemblées de ce genre ; il leur fit cependant de vagues promesses.

Mais une révolution morale s'accomplissait ; l'impérialisme qui semblait n'avoir plus en Angleterre aucun espoir, l'idée d'empire contredisant les sentiments intimes de la grande masse du peuple, basés sur la liberté politique et commerciale, revivait avec une vigueur nouvelle. Le spectacle du magnifique effort militaire accompli par les colonies impose à tous les esprits le droit des Dominions à participer au gouvernement de l'Empire (1). Les colonies et les Dominions ont contribué, par leur or et leur sang, à la continuation de la guerre ; il est logique qu'ils soient consultés et qu'ils envoient leurs représentants pour discu-

1. *Journal de Genève*, mars 1917.

ter les buts de guerre et les projets qui suivront la paix (1).

M. Asquith revint sur sa décision, il ne pouvait plus s'opposer au courant. Des pourparlers furent ébauchés en son nom (2), mais l'initiative de l'invitation à la Conférence revient à M. Lloyd George.

Le premier ministre avait déjà conçu l'idée d'un Parlement impérial réuni à Londres (3) et rassemblant tous les représentants des Dominions ; on peut penser que cette première Conférence est destinée à conduire ce projet vers sa réalisation.

Le premier acte du nouveau ministre anglais, en vue d'une organisation plus neuve, plus audacieuse et d'une activité plus étendue, a été d'achever le geste ébauché par son prédécesseur et de convoquer le Cabinet de guerre et la Conférence impériale.

Les sentiments de M. Lloyd George en faveur de la coopération des self-governments ne laissent aucun doute.

« L'Empire s'est lancé corps et âme dans la guerre, et nous manquerions à notre devoir si nous ne faisons pas tout notre possible pour que ses dirigeants se rencontrent de temps en temps. Vous ne supposez pas que nous pensons que les nations d'outre-mer aient pu lever et envoyer au feu des armées composées de l'élite de leurs hommes et ne puissent pas avoir une voix pour coopérer à la direction des opérations. Ceci nous semble impossible : ce serait une proposition anti démocratique. Un des premiers actes du nouveau gouvernement a été de convoquer les premiers ministres des Dominions à venir, non à une Conférence impériale, mais à un Cabinet exécutif de l'Empire, et c'est pourquoi nous avons invité aussi les représentants de l'Inde qui a rendu un service inappréciable à la cause commune... Jusqu'à présent le gouvernement britannique a supporté

1. Sir Joseph Ward, Interview du *Daily Mail*, octobre 1916.

2. *Journal de Genève*, janvier 1917.

3. *Le Temps*, 30 décembre 1916.

la responsabilité de sa politique. Maintenant, il désire être secondé par un Conseil de l'Empire, dans les opérations de la guerre et dans les négociations de la paix.

Pensez qu'après la guerre les choses devront changer. Cinq démocraties ont versé leur sang sans compter ; les peuples de l'Empire (1) ont trouvé dans la guerre une unité qui n'a jamais existé dans l'histoire. Le tourbillon d'une grande guerre n'est pas un moment favorable pour préparer une nouvelle constitution, mais les Conseils d'Empire peuvent être une réalité. Le Conseil impérial de guerre, le premier qui ait été jamais tenu, a été une démonstration de la valeur de ces Conseils. Nos collègues des Dominions et de l'Empire indien n'ont pas pris part, croyez-moi, à une Conférence pour émettre des résolutions ; ils eurent une part réelle dans nos Conseils, et ils ont été une source de force et de sagesse dans nos délibérations (2). »

Le gouvernement britannique n'a voulu, en aucune façon, intervenir dans les affaires des self-governing colonies, mais il a pris la décision d'inviter les Premiers des Dominions à venir siéger à Londres.

« La guerre a ouvert une nouvelle époque, et les Anglais doivent entrer dans cette nouvelle époque avec leurs compagnons d'outre-mer, comme ils ont traversé ensemble les jours sombres et répandu leur sang et leurs trésors (3). »

La convocation à la Conférence impériale des ministres des Dominions, pour l'examen et la discussion des questions concernant la guerre, les bases de la paix et d'autres affaires d'intérêt vital, est, sans contredit, un événement d'une importance historique qui engendrera des conséquences incalculables dans l'avenir de l'Empire.

1. Interview, 26 janvier, *Times*.

2. Discours au Guildhall, 28 avril 1917.

3. Interview du 26 janvier, *Times*.

Si l'institution de la Conférence impériale était nécessaire en temps de paix, elle est devenue indispensable en temps de guerre. Cette réunion des représentants de toutes les parties de l'Empire a une signification dont le caractère ne peut échapper à personne (1).

Les problèmes que les représentants des Dominions y discutèrent donnent à la Conférence impériale un intérêt extrême. Le moment est encore inopportun de trancher certaines questions d'une manière définitive, mais la Conférence a contribué à attirer l'attention une fois de plus sur la situation très complexe où se trouve l'Empire.

« Nous n'avons pas seulement à considérer l'Europe, a dit le général Smuts, mais l'avenir du Commonwealth auquel nous appartenons. Ce Commonwealth est constitué d'une façon particulière ; ce n'est pas un territoire compact ; il dépend, pour subsister, des liens qui doivent être maintenus, sous peine de voir l'Empire se dissoudre. »

Quelques-unes des questions concernant l'Empire et les relations entre les communautés qui le composent ne pouvaient être traitées que dans une Assemblée des représentants des Dominions. On leur soumit des renseignements sur la politique impériale. Le grand avantage de cette réunion fut que les décisions ont été prises par l'Empire, comme un tout homogène, après de longues discussions et une documentation sérieuse.

En dehors des problèmes importants que la Conférence avait à résoudre, un fait domine : les ministres, qui assument la responsabilité des affaires de l'Empire, ont pu se réunir aux hommes d'Etat qui dirigent les destinées de la mère-patrie, pour échanger leurs vues.

« Ce sont, dit sir Ward, de nouvelles avenues ouvertes à la marche en avant de l'Empire par le contact des représentants des parties du Commonwealth et la libre discus-

1. Sir Ward, Interview, *Daily Mail*, 2 janv.

sion en détail des questions qui affectent les relations des colonies. »

Les sujets inscrits au programme de la Conférence sont analogues, à beaucoup d'égards, à ceux qui ont été débattus aux précédentes Conférences, sauf en ce qui regarde la guerre. Le but de la réunion est surtout de profiter de la présence des ministres des Dominions pour éclaircir la situation autant que possible et donner aux représentants des Dominions les avantages d'une délibération impériale. La Conférence n'a pas été une session de la Conférence impériale qui s'est réunie en 1911. Elle n'a pas été une transformation du gouvernement britannique en Cabinet impérial. L'invitation du premier ministre aux premiers ministres des Dominions a eu pour but de réunir en consultation, dans une Conférence de guerre, les ministres du Royaume-Uni et ceux des Dominions. Elle diffère donc sensiblement de celles qui ont eu lieu dans le passé (1).

Les représentants des Dominions et de l'Inde ont assisté, en qualité de membres, à une série de séances spéciales du Cabinet britannique, et ces séances ont été entièrement consacrées à l'étude des problèmes soulevés par la guerre (2).

Mais le rôle de la Conférence reste toujours un rôle passif. Elle ne possède aucune prérogative ; elle émet des résolutions, fait entendre des vœux, sans avoir aucun pouvoir exécutif. Elle est un lieu d'études et de discussions sans que ses résolutions aient force de loi et lient les gouvernements respectifs. Elle joue le rôle de Conseil pour les affaires de l'Empire, rien de plus.

Il n'existait donc encore aucun pouvoir impérial. Cette lacune a été comblée par la convocation envoyée aux pre-

1. Le président de la Conférence était le secrétaire d'Etat aux Colonies.

2. Lord Milner, *Times*, 14 mars 1917.

miers ministres des Dominions à siéger au grand Conseil de tout l'Empire, non dans une Conférence, mais dans un Cabinet élargi, se rassemblant pour discuter sur les matières impériales exécutives.

Les premiers ministres des Dominions se sont réunis, sous la présidence du premier ministre britannique, aux secrétaires d'Etat de la Grande-Bretagne (1), en vue de discuter, non pas sur les intérêts de quelque partie de l'Empire, mais sur les intérêts généraux, sur les grandes questions de paix et de guerre, de politique étrangère, et de toutes les matières qui constituent le lien effectif de l'Empire.

La porte de la politique anglaise s'est ouverte aux nations sœurs de l'Angleterre. Les Dominions ont acquis le droit « d'aider à établir la paix », comme ils ont aidé à faire la guerre.

L'appel des self-governments au Conseil n'est pas seulement excellent en lui-même, il témoigne du désir d'une action commune, cette fois mis en pratique.

Pendant les deux premières années qui ont précédé la guerre, il semblait que les Anglais avaient oublié leurs promesses d'appeler les colonies « over sea » à leur Conseil. La contribution des Dominions à la politique était

1. Voici quels étaient les membres du Cabinet impérial de guerre (British war council) : M. Lloyd George, lord Curzon, lord Milner, M. A. Henderson, Bonar Law.

Canada. — Sir Robert Borden (1^{er} Ministre), M. Robert Rogers (Ministre des Travaux publics), M. J.-D. Hazen (Ministre de la Marine).

India. — M. Chamberlain (secrétaire d'Etat pour l'Inde), sir James Meston (Lieutenant-gouverneur d'Agra et Oudh), sir S.-P. Sinha (le premier membre indien du Conseil exécutif du Vice-Roi), Le Maharaja de Bikanir (représentant des Etats feudataires).

Terre-Neuve. — Sir Edward Morris (premier Ministre).

Nouv.-Zélande. — M. W.-F. Massey (premier Ministre), sir Joseph Ward (Ministre des Finances).

Union Sud Africaine. — Général Smuts (Ministre de la Défense). L'Australie n'a pas été représentée à la Conférence impériale de guerre en raison des difficultés survenues dans sa politique intérieure qui n'ont pas permis à M. Hughes de se joindre aux représentants des autres Dominions.

conditionnelle, under considération Tous les projets dont dépendait l'Empire étaient soumis à une sorte de censure au détriment des intérêts des Dominions:

La réunion du Cabinet impérial de guerre introduit un nouveau développement dans le système constitutionnel de l'Empire. Jusqu'à présent, les représentants des Dominions qui étaient invités aux Conseils britanniques n'y avaient aucune autorité exécutive: ils présentaient les recommandations de leurs gouvernements au gouvernement impérial qui conservait toute la responsabilité pour la politique étrangère de l'Empire, l'administration des dépendances, le maintien de l'armée et de la marine, et la provision des fonds requis pour la défense terrestre et navale.

Le Cabinet de guerre actuel est maintenant la réunion d'un Cabinet exécutif de l'Empire. Il est investi d'une responsabilité complète pour les décisions sur toutes les matières qui sont essentielles à la poursuite des hostilités, pour la politique extérieure, pour les opérations militaires et les finances de guerre. Il posera les fondements de la politique impériale; il établira les termes de la paix (1).

Ce Conseil traite des questions générales affectant la guerre. Les premiers ministres des Dominions, ou leurs représentants, sont membres temporaires du war Cabinet. Il a pleins pouvoirs pour tout ce qui concerne les Dominions, la conduite de la guerre, les négociations de paix. Les matières domestiques seules sont réservées et chaque Etat les règle lui-même (2). En réalité, c'est un Cabinet impérial de guerre qui s'est formé et qui a pris sa place à côté du Cabinet de guerre des Iles Britanniques. La transition s'est faite presque imperceptiblement, comme la plupart des développements constitutionnels de la Grande-Bretagne. En peu de mois, le contrôle entier de la conduite

1. *Times*, 21 mars 1917.

2. M. Lloyd George, *Times*, 26 janvier.

de la guerre a changé. Le temps était arrivé, pour cette modification dans la position constitutionnelle de l'Empire, qui découle de la convocation du Cabinet impérial de guerre.

La Couronne agit à présent sur l'avis d'un Cabinet qui comprend, non seulement les ministres responsables devant le Parlement britannique, mais aussi les ministres responsables devant leurs Parlements respectifs.

Les conventions de la constitution sont ainsi établies. Lorsque la constitution n'est pas écrite, presque tout dépend de la convention. Peut-être est-ce là le début d'une convention dans le gouvernement de l'Empire (1).

La constitution britannique est l'instrument le plus flexible de gouvernement qu'on puisse désirer. Elle est bornée par certaines limitations statutaires qui n'ont cependant pas le pouvoir d'empêcher un développement ultérieur. Une constitution flexible possède, en temps de crise, l'avantage de s'adapter rapidement aux conditions actuelles. Un exemple typique de la promptitude merveilleuse de la constitution britannique à s'ajuster à une situation sans précédent dans l'histoire d'une nation et d'un Empire, a été donné en décembre 1916.

L'office du premier ministre, établi par la constitution et par les conventions, est investi d'un pouvoir et d'une autorité qui, dans les conditions actuelles, sont d'un avantage inestimable.

L'exercice récent de cette autorité apporte une avance qui peut contenir le germe d'un développement constitutionnel futur. Pour la première fois dans l'histoire de l'Empire, deux Cabinets siègent à Londres, ayant une constitution propre, exerçant des pouvoirs bien définis. Sur chacun d'eux, le premier ministre du Royaume-Uni préside. L'un concerne le Royaume-Uni ; l'autre, désigné sous

1. *Blue book*, p. 59.

le nom du Cabinet impérial de guerre, possède des intérêts immenses et une juridiction qui lui est propre. Les membres siègent sur le pied d'égalité, sous la présidence du premier ministre britannique, *primus inter pares*. Chaque nation possède une voix sur les questions d'intérêt commun, tout en conservant son autonomie parfaite, le self-government et la responsabilité de ses ministres envers son corps électoral (1).

L'institution, dans la forme présente, est extrêmement élastique. Elle a été cherchée pour subvenir aux nécessités de la guerre. C'est un expédient, car il a confié la direction suprême de la politique impériale à un corps unique qui représente les self-governments et l'Inde, et cependant, les membres des self-governments ne sont pas responsables devant le Parlement. Le Cabinet britannique seul est responsable.

La transformation, a été fondamentale ; sera-t-elle permanente ? Expédient pendant la guerre, le Cabinet impérial survivra-t-il aux circonstances qui l'ont engendré ? Organe créé pour les besoins du moment, disparaîtra-t-il aussitôt que ces besoins cesseront d'exister ou deviendra-t-il le pivot de l'organisation future de l'Empire ?

Au point de vue strictement constitutionnel, en faisant abstraction des circonstances qui ont nécessité sa création, ce Cabinet impérial de guerre, s'il peut être appelé Cabinet au sens exact du mot, n'est pas un Conseil possédant la forme accoutumée.

Le Cabinet, suivant la formule de Bagehot, est un Comité de la législature choisi en vue de détenir les pouvoirs exécutifs. Les membres du Comité sont, les uns et les autres, désignés par les législatures de leurs Etats ; ils sont responsables vis-à-vis d'elles ; et ne dépendent de la majorité des Parlements et ne conservent leurs offices que

1. M. Borden, *House of Commons*, mai 1917.

tant qu'ils ont sa confiance, ils ont été appelés par un premier ministre dont ils doivent suivre la fortune politique. Le Premier ministre est, selon le mot de lord Derby, le fondement du Cabinet. Ceci est vrai pour les ministres britanniques et pour les ministres des Dominions pris dans leurs rapports avec leurs gouvernements.

Cela cesse d'être vrai dans les relations des représentants des Dominions avec le cabinet impérial et la législature dont il dépend. Seul le Cabinet Lloyd George est responsable devant le Parlement britannique ; les membres des Dominions ne peuvent l'être, le principe de la responsabilité des secrétaires d'Etat devant plusieurs législatures n'étant pas admis. Le premier ministre ne les a pas choisis, ils ne dépendent pas de lui, mais du premier ministre de leurs gouvernements.

Il est d'ailleurs difficile de dire quelles sont les limitations du pouvoir de ce Cabinet, imposées par les pouvoirs de self-governments qui semblent rendre impossible un Cabinet impérial possédant une juridiction plénière impériale. Le Cabinet n'est pas une solution finale des problèmes constitutionnels de l'Empire. Le premier ministre l'a nettement défini. L'expérience d'un Cabinet impérial dans lequel l'Inde a été représentée s'est montrée si fructueuse qu'elle doit être poursuivie, mais le perfectionnement du mécanisme pour une consultation permanente sur les questions étrangères doit être laissé à la considération d'une Conférence spéciale. Le Cabinet impérial de guerre ne résout pas le problème, il l'empêche d'être un obstacle pendant la durée de la guerre.

Nul n'était mieux placé que M. Lloyd George pour constater les progrès apportés à l'organisation de l'Empire par l'institution du Cabinet impérial de guerre.

Il fit à la Chambre des Communes la déclaration suivante où il résume l'œuvre du Cabinet, et où il propose la réunion annuelle de cette institution, à moins que les cir-

constances ne nécessitent des meetings supplémentaires :

« Je désire informer le Parlement d'une décision importante qui a été prise au cours des réunions récentes du Conseil de guerre impérial, réunions qui constituent un grand événement dans l'histoire de l'Empire britannique.

« Le Conseil de guerre impérial a tenu quatorze séances. Il a discuté longuement toutes les questions qui sont d'un intérêt vital pour la politique impériale et il a pris des décisions importantes qui nous permettront de poursuivre la guerre avec plus d'unité et plus de vigueur et qui seront de la plus grande utilité quand l'heure des négociations de paix aura sonné.

La clarté d'esprit, les points de vue nouveaux apportés par nos collègues des Dominions dans la discussion des problèmes depuis longtemps pendant nous ont grandement aidés. Le gouvernement peut affirmer en toute confiance que cette première tentative a obtenu un succès complet.

« Les conclusions du Conseil de guerre impérial sont nécessairement secrètes, mais il en est une cependant qui doit être immédiatement communiquée au Parlement.

« C'est que le Conseil a été unanime à reconnaître que ses délibérations procurent de tels bénéfices, non seulement à ses membres, mais encore à l'Empire tout entier, qu'il est désirable que cette institution ne tombe pas en désuétude.

« Par conséquent, le Conseil a décidé, dans sa dernière séance, que les réunions du Cabinet impérial soient tenues annuellement ou à n'importe quelle période, si des affaires urgentes de l'Empire doivent être réglées.

« Le Cabinet impérial se composera du premier ministre du Royaume-Uni et de ses collègues qui s'occupent plus particulièrement des affaires impériales, du premier ministre de chaque Dominion ou d'un représentant spécialement accrédité à cet effet et muni des mêmes pouvoirs et d'un représentant des Indes nommé par le gouvernement indien.

« Les représentants des Dominions ont accepté cordialement cette proposition, et nous espérons que la réunion annuelle du cabinet pour la discussion des affaires étrangères et d'autres points de la politique impériale sera instituée dans la Constitution anglaise. En procédant ainsi on obtiendrait des informations complètes relatives aux divers aspects des affaires impériales. Puis, se consultant ensemble, on déterminerait la politique de l'Empire dans ce qu'elle a de plus vital, sans diminuer le moins du monde l'autonomie dont jouissent actuellement les colonies.

« Nous n'avons pas essayé d'établir les développements constitutionnels auxquels cela pourrait conduire. Nous laisserons à une Conférence spéciale, à convoquer le plus tôt possible après la guerre, le soin de perfectionner le mécanisme et d'étudier les rapports au sujet des affaires impériales et étrangères entre les nations autonomes de l'Empire. On a estimé cependant que la constitution d'un Cabinet impérial dans lequel les Indes furent représentées avait donné de si bons résultats en conduisant à un meilleur accord et une plus grande unité de but et d'action qu'il importait de continuer dans cette voie.

« Cette proposition, croyons-nous, se recommande elle-même à toutes les nations de l'Empire. »

SECTION II

La Conférence impériale. — Ses résolutions

Les résolutions de la Conférence impériale. — § 1. La constitution de l'Empire. a) L'ajournement à une Conférence d'après guerre. L'autonomie et l'égalité des Dominions. Quelques vues des représentants des Dominions. b) La représentation de l'Inde aux futures Conférences et le principe de réciprocité. c) La politique intérieure. La naturalisation. — § 2. La défense. Les résolutions. — § 3. La politique économique. a) La préférence impériale. b) Les commissaires de commerce. c) L'établissement d'un bureau pour

les ressources minérales. d) Le développement des ressources naturelles. e) Le double income tax. Le travail de la Conférence.

3 mai 1917

We are fighting together through the war
and we want to stand together through
the peace.

LLOYD GEORGE

Les résolutions prises par la Conférence impériale de 1917 se rapportent à de nombreux sujets concernant l'Empire, matières primordiales, d'un intérêt vital, se rattachant au développement économique, au commerce, aux problèmes soulevés par les conflits de race, à la défense.

Mais la résolution la plus importante par les conséquences qui en découleront pour l'avenir de l'Empire britannique, primant toutes les autres, s'applique à la future constitution du British Commonwealth.

LA CONSTITUTION. — *La Conférence impériale estime que le remaniement des relations constitutionnelles des parties qui composent l'Empire est un sujet trop important et trop compliqué pour qu'il soit traité pendant la guerre. Il doit former le sujet d'une Conférence impériale spéciale qui doit être convoquée aussitôt que possible après la cessation des hostilités. Elle pense qu'il est de son devoir, toutefois, de signaler que tout remaniement, quel qu'il soit, en préservant soigneusement les pouvoirs existants des self-governments et le contrôle complet de leurs affaires domestiques, doit être basé sur une reconnaissance absolue que les Dominions sont des nations autonomes d'un Commonwealth impérial dont l'Inde est une partie importante. Ce système doit reconnaître le droit des Dominions et de l'Inde de posséder une voix adéquate dans la politique et les relations étrangères ; il doit pourvoir à des arrangements effectifs pour une consultation continue pour toutes les matières importantes concernant l'Empire, pour établir*

un plan d'action que les divers gouvernements pourront déterminer (1).

En premier lieu, la Conférence écarte la discussion actuelle d'une nouvelle constitution impériale. la guerre accapare l'attention des hommes d'Etat ; il est impossible « de prendre en main, dès maintenant, une matière aussi importante que la réorganisation de l'Empire (2). » Les membres du Cabinet britannique et les membres des Conseils over sea ne peuvent concentrer leur attention sur d'autres questions que la guerre. Aussi, une Conférence spéciale devra-t-elle être appelée à la fin des hostilités.

L'importance de cette décision est manifeste : elle fixe définitivement la convocation d'une Conférence spéciale au lendemain de la conclusion du traité de paix. Cette décision est significative pour l'avenir de l'Empire.

Comment cette assemblée sera-t-elle constituée ?

M. Massey estime qu'elle doit être plus représentative que les réunions ordinaires de la Conférence impériale ne l'ont été. Il aimerait voir une Conférence plus large, comprenant, non seulement des représentants des gouvernements des différents Dominions et des différentes communautés de l'Empire, mais, s'il était possible, des représentants de chaque Etat et province des self-governments. Pour que la question soit résolue en dehors des partis politiques, il faudrait donner à toutes les opinions la possibilité d'exposer leurs vues devant le Conseil.

Lorsque les délégués auront siégé dans cette Conférence, ils reviendront devant leurs Parlements, afin que leurs résolutions soient discutées et ratifiées. Les législatures décideront des modifications matérielles que la constitution de l'Empire devra subir.

La Conférence qui tracera le plan du remaniement

1. *Blue book*, ed. 8566, IX.

2. M. Massey, *Blue Book*, p. 43.

de l'Empire, devra tenir compte des deux facteurs suivants (1) : donner une voix aux Dominions dans la politique étrangère, la défense navale et les finances ; ne pas accorder de pouvoir de taxation à toute autre autorité qu'au Parlement local de chaque self-government.

Pour que les décisions de la Conférence aient quelque poids, il faut qu'elles soient prises à l'unanimité et que chaque parti politique important soit représenté. Comment pourront voter à la Conférence des délégués des partis qui ne sont pas membres du gouvernement ?

Ils ne peuvent y assister sans posséder une voix. Le mode de vote habituel doit donc être remanié. Sir Ward est d'avis d'accorder une voix aux leaders des partis opposés — à moins qu'ils ne la refusent — aussi bien qu'aux membres des gouvernements.

La Conférence impériale ne s'est pas arrêtée après avoir décidé l'ajournement de l'étude d'une nouvelle constitution et la convocation en temps opportun d'une Conférence spéciale dans ce but.

La suite de la résolution et les extraits des débats qui en ont précédé la rédaction donnent des indications sur les vœux et les désirs des self-governments. Bien qu'ils soient bornés à l'exposé des principes généraux, les termes de la résolution semblent écarter toute solution fédérative, tout projet d'un Parlement impérial et d'un ministère dirigeant les affaires de l'Empire au-dessus des gouvernements et des Cabinets des divers Etats.

« Si cette résolution passe, avait dit le général Smuts, pendant les discussions préliminaires, la seule solution possible est rejetée, et c'est la solution fédérale. Le projet d'un Parlement impérial futur est repoussé implicitement par cette solution. L'idée dominante paraît être que l'Empire se maintiendra en suivant la voie dans laquelle il s'est

1. Sir Ward, *Blue book*, p. 53.

développé jusqu'à présent, qu'il existera plus de liberté et plus d'égalité dans les parties qui le constituent, que les Dominions continueront à légiférer, à se gouverner eux-mêmes, que les pouvoirs exécutifs concernant les intérêts communs appartiendront à l'ensemble des gouvernements de l'Empire. La fédération est écartée, et, je le crois, très sagement, parce qu'il me semble que les circonstances qui ont amené l'Empire excluent cette solution.

Nous constituons une communauté de nations, répandue sur toute la terre, parlant des langages variés, appartenant à diverses races, possédant des intérêts économiques qui diffèrent entièrement. Chercher à diriger ce groupe de nations au moyen d'un Parlement central est courir à un désastre. Les jeunes Etats se sont développés d'après leurs lignes propres ; ils sont devenus de grands pouvoirs ; il est impossible d'essayer de les gouverner dans l'avenir par une législature commune et un exécutif commun (1). »

Sir Joseph Ward, tout en se faisant l'avocat d'un Parlement central, et en considérant que les Dominions et l'Inde ne seront satisfaits que « lorsqu'ils auront constitué un Parlement impérial avec des pouvoirs bien définis se rapportant aux affaires impériales qui sont : la politique étrangère, le droit d'avoir « un dire » dans la paix et la guerre, la défense navale, le coût de la défense » ajoute que si une proposition était discutée à la prochaine Conférence, se rapportant à la défense terrestre et qui soumettrait l'armée locale des Etats de l'Empire au Parlement impérial, il s'y opposerait fortement et empêcherait de tout son pouvoir une telle modification qui serait une chose indésirable.

« Je ne crois pas, dit-il, qu'il soit possible, en pratique, aux Dominions, d'abandonner le pouvoir de contrôler leurs armées de terre à un Conseil d'empire, à quelque Parle-

1. *Blue book*, p. 47.

ment impérial, ou à quelque Cabinet de guerre. Ces pouvoirs doivent rester uniquement attachés au gouvernement local de la Grande-Bretagne et des Dominions. »

La tradition du self-government est trop profondément enracinée pour qu'ils permettent que leurs Parlements nationaux soient supplantés par un Parlement impérial.

Il en est de même pour les arrangements fiscaux. Les représentants des Dominions à la Conférence s'opposent à toute intervention de la métropole.

Aucun Etat ne voudra transmettre ses pouvoirs de taxation au Parlement impérial (1).

Les Dominions ont à présent le droit d'imposer leurs propres taxes et de recueillir leurs revenus de la façon qui leur convient. Toucher à ces droits amènerait de sérieux froissements et retarderait l'organisation de l'Empire, chaque nation doit donc être laissée libre de répartir les impositions à sa volonté.

« La résolution insiste sur la pleine reconnaissance des Dominions, par l'Angleterre, comme nations autonomes du Commonwealth impérial.

Les représentants des Dominions sont revenus à maintes reprises sur l'autonomie et l'égalité de leur pays vis-à-vis de la mère-patrie.

Le but que les Dominions veulent atteindre dans la future organisation de l'Empire est double. Ils désirent qu'il soit nettement établi que l'Empire n'est pas une nation, ni l'ensemble des dépendances d'une nation. Le Commonwealth forme essentiellement un nouveau système d'alliance ; l'égalité statutaire doit régler les relations des Etats.

L'Empire se développera d'après un statut égal, régis-

1. Lorsqu'un self-government sera prié de contribuer aux dépenses de l'Empire, il devra, pour les taxes, avoir l'autorisation de son propre Parlement, mais il ne devra pas permettre à l'organe central de posséder ce pouvoir (Sir Ward, p. 59).

sant les Etats (1). Les Dominions ont grandi, leurs richesses se sont augmentées, leurs populations se sont accrues, elle dépasseront peut-être un jour celles du Royaume-Uni. Aussi la tutelle de l'Angleterre n'a-t-elle plus de raison d'être (2). Mais, bien qu'en pratique ils jouissent d'une liberté presque complète, les Dominions se trouvent en fait sous la domination de l'Angleterre : « quoique nous puissions penser, dit le général Smuts, nous sommes des provinces sujettes de la Grande-Bretagne. C'est la théorie actuelle de la constitution. Une des questions les plus importantes est d'établir nos relations constitutionnelles futures sur une base meilleure et plus permanente ».

Les Dominions doivent être reconnus comme des nations égales dans l'Empire, ainsi que les gouvernements des Dominions comme des gouvernements égaux du Roi dans le Commonwealth britannique. Ces prérogatives doivent être développées beaucoup plus complètement qu'elles ne l'ont été jusqu'à présent, tout au moins dans la constitution sinon en pratique.

D'un autre côté, les Dominions estiment que les liens qui les unissent à la métropole doivent subsister comme un fait international, pour la préservation de l'Empire. Ils demandent en reconnaissance de ce fait l'obtention d'une voix dans la politique étrangère et l'établissement d'un organe consultatif permanent pour toutes les matières importantes concernant l'Empire.

Les Dominions établissent ainsi leur volonté d'avoir une influence plus efficace dans la politique, de posséder un Comité impérial autre que la Conférence quadrennale, mais ils rejettent une organisation centrale dont les pouvoirs empièteraient sur leur autonomie.

1. Sir Borden, p. 41.

2. « Nous sommes venus ensemble, non comme on le considère habituellement, comme le Royaume-Uni et ses dépendances. Telle n'est plus la position. Nous nous tenons comme des nations unies de l'Empire, à termes égaux, autant que les populations des différentes parties de l'Empire le permettent ».

Par ces mots « the several governments » ils affirment le principe que leurs gouvernements distincts et séparés les uns des autres et non réunis en un organe impérial doivent rester les maîtres des différentes nations de l'Empire.

Quel serait le système qui assurerait le fonctionnement des affaires impériales sur une base de liberté et d'égalité ?

La résolution ne l'indique pas — ce serait empiéter sur les travaux de la prochaine Conférence — mais il est permis de chercher quelques données dans les discussions qui l'ont précédée.

Tous les représentants des Dominions ont affirmé leur fidélité à la monarchie (1).

Ils n'oublient pas l'importance de la Couronne, clef de voûte de l'édifice impérial (2).

Les délégués des self governments qui sont le plus attachés aux institutions démocratiques se sont déclarés entièrement en faveur de la continuation du principe monarchique : « Les Dominions, dit l'un d'eux, se tiendront épaule contre épaule avec la mère-patrie pour la préservation du système monarchique, sous lequel ils se développeront si merveilleusement » (3).

Le principe demeurera intangible. La Couronne restera le lien effectif entre les différentes régions de l'Empire. Le Roi du Royaume-Uni, des Dominions au delà des mers — empereur des Indes — est la représentation visible de l'Empire, le symbole des démocraties couronnées qui forment le Commonwealth.

En vue des arrangements futurs, sir Robert Borden estime que le Cabinet impérial de guerre pourrait être un

1. Sir Robert Borden.

2. M. Massey.

3. Sir Ward.

guide dans les relations constitutionnelles. M. Massey professe la même opinion ; il pense qu'un des événements les plus importants de l'histoire anglaise fut la convocation des ministres des Dominions au Conseil impérial. « Si nous devons prendre les dispositions que nous permettra la continuation de la représentation au Conseil impérial, même après la guerre, si nous devons avoir un Conseil impérial représentatif, alors nous aurons opéré une grande avance dans la constitution de l'Empire » (1).

Sir Joseph Ward, tout en reconnaissant l'amélioration apportée par le War Cabinet qui a donné aux Dominions l'occasion d'exposer leurs désirs, aux ministres de la métropole la possibilité de connaître mieux les vues des self-governments sur la politique impériale et de consulter leurs collègues des Cabinets des Dominions, objecte que le Cabinet, dans sa forme actuelle, est d'un fonctionnement peu pratique pour les mêmes conditions. Les représentants seraient dans l'obligation de venir siéger en Angleterre pendant quelques mois et de retourner ensuite dans leurs Etats respectifs. Ces voyages perpétuels auraient trop d'inconvénients.

Parmi les changements futurs, sir Ward a envisagé les transformations qui peuvent survenir en Angleterre dans le système parlementaire.

Non pas qu'il veuille s'immiscer dans les affaires britanniques, mais parties de l'Empire, les Dominions s'intéressent à ce qui affecte le Commonwealth en entier (2).

Jusqu'à ce que les peuples britanniques aient reconnu que la « machine parlementaire » n'est plus assez puis-

1. Sir M. Massey.

2. La Chambre des Communes, trop chargée, n'est plus en rapport avec la tâche qu'elle doit remplir.

On parle aussi depuis plusieurs années de la réforme de la Chambre des lords. Elle a repris de l'actualité. Elle consisterait à transformer la Chambre des lords en Sénat impérial et à créer à côté une Cour suprême. Le droit héréditaire de siéger à la Chambre serait aboli.

sante pour subvenir à la fois aux besoins de l'Empire et de la métropole, la question de l'organisation de l'Empire ne peut être tranchée.

Sir Ward est un partisan résolu de la fédération impériale, à condition qu'elle n'empiète pas sur les pouvoirs des self-governments : « Je ne crois pas, dit-il, que vous puissiez être satisfaits, à moins de vous décider à créer un Parlement fédéral ; selon toute probabilité, la Chambre des lords et la Chambre des Communes assureront les affaires britanniques, mais il y aura quelque altération pour chaque section des peuples des Iles Britanniques ; les Anglais et les Irlandais (1). les Écossais, les Gallois auront leurs parlements séparés pour leurs affaires locales ; chaque partie des Iles Britanniques et des Dominions aura une représentation dans un Parlement impérial pour les matières communes à l'Empire. ... Vous n'avancerez pas jusqu'à ce que le Royaume-Uni établisse une nouvelle forme de construction des Iles Britanniques (2).

De la lecture des discussions de la Conférence, il ressort que les avis des Dominions sont partagés. Les uns restent attachés à l'idée d'un Parlement impérial dans l'avenir ; les autres voient dans le Conseil impérial de guerre l'embryon d'une constitution, mais tous s'entendent pour réclamer l'autonomie complète des Dominions, des United Nations.

Le général Smuts a résumé la situation actuelle en disant qu'on pourrait arriver à trouver une base à l'organisation de l'Empire en réunissant les représentants des Dominions et en discutant soigneusement « round the table » les matières concernant les intérêts de l'Empire.

1. La constitution de l'Irlande est étroitement liée à l'organisation de l'Empire britannique et à la question de l'établissement du « home rule all round ». Nous ne pouvons ici entrer dans les détails.

2. Cf. « To have a well-knit and a powerful Empire — and that is essential for the peace of the world — we must convert Ireland from a suspiciously dangerous neighbour to a cheerful, loyal comrade » (Lloyd George, *Times*, 28 avril 1917).

« De cette façon, il sera possible, tout en laissant pleine action aux gouvernements, en leur laissant une responsabilité entière, d'établir une consultation permanente pour les matières impériales, de favoriser ainsi un échange d'idées. Ce système, tout en préservant la liberté et l'égalité des Etats de l'Empire, fonctionnera en donnant une impression d'unité. »

REPRÉSENTATION DE L'INDE AUX FUTURES CONFÉRENCES. — *La Conférence impériale de guerre désire que la résolution de la Conférence impériale du 20 avril 1907 soit modifiée afin de permettre à l'Inde d'être pleinement représentée à toutes les Conférences impériales futures et que les dispositions nécessaires soient prises pour obtenir l'assentiment des divers gouvernements, afin que la prochaine Conférence impériale puisse être convoquée et constituée en conséquence. »*

Lorsqu'ils avaient été invités à la Conférence de guerre, en reconnaissance de la coopération que l'Inde avait apportée à l'Angleterre depuis 1914, les délégués de l'Inde devaient siéger à titre spécial et temporaire. La convocation n'établissait pas leur droit d'assister aux Conférences impériales ultérieures. La Conférence de 1917 n'était d'ailleurs pas une session ordinaire de la Conférence impériale. Il fallait que ce droit fût établi par une résolution qui les introduirait définitivement dans cet organe impérial.

La résolution de la Conférence, autorisant la présence d'un représentant de l'Inde ayant les mêmes droits de vote et de discussion que les délégués des Dominions, a fait franchir une nouvelle étape dans le développement des relations entre l'Inde et les autres parties de l'Empire. C'est l'indication du changement de la politique anglaise, à l'égard de l'Empire indien, et, à ce point de vue, c'est un des résultats les plus remarquables de la Conférence.

Les Dominions ont ratifié ainsi les vœux du premier ministre, et en acceptant l'Inde parmi leurs assemblées, avec des droits égaux, ils préparent l'avènement du self-government dans cette dépendance et l'amènent à devenir, comme eux, une puissance autonome (1).

La contradiction qui existait dans l'Empire britannique basé sur les principes de liberté et de self-government, du fait de l'Inde soumise à un gouvernement despotique (2), s'efface graduellement.

L'accession des délégués indiens au Cabinet impérial donne à l'Inde une participation entière aux Conseils de l'Empire (3).

Dorénavant, elle sera représentée aux sessions annuelles du Cabinet impérial par un délégué nommé par le gouvernement de l'Inde et par le secrétaire d'Etat pour les Indes, siégeant comme un ministre britannique, chargé spécialement des affaires impériales (4).

La Conférence s'est inquiétée également des vexations infligées aux Indiens dans l'Empire. En tenant compte des problèmes difficiles que cette question soulève, elle accepta le principe de réciprocité de traitement envers les citoyens britanniques et les membres des dépendances.

La Conférence impériale de guerre ayant examiné le mémorandum sur la position des Indiens dans les self-governing Dominions, présenté par les représentants de l'Inde à la Conférence, accepte le principe de réciprocité de

1. Dans la résolution de la constitution de l'Empire, les Dominions sont représentés comme des nations autonomes, et l'Inde comme une partie importante de l'Empire; égale en principe par la représentation. L'Inde ne l'est pas encore au point de vue politique.

2. Qui vient du dehors et auquel l'Inde n'a qu'une part excessivement restreinte.

3. M. Chamberlain (*Daily Mail*, 24 mai 1917).

4. Une autre modification importante dans le gouvernement de l'Inde a été apportée par la décision de M. Chamberlain qui a nommé deux nouveaux membres indiens au Conseil de l'Inde (26 juin 1917).

Le pouvoir du Conseil de l'Inde se trouve agrandi, et les affaires qui lui incombent augmentées.

traitement entre l'Inde et les Dominions et recommande le memorandum à l'examen favorable des gouvernements.

Les représentants des Dominions ont affirmé leur bonne volonté en faveur de l'Inde. « Les peuples des Dominions, dit M. Massey, et les races indiennes sont capables de travailler ensemble pour le bien de l'Empire dont nous sommes tous citoyens, et j'espère que lorsque viendra la nouvelle Conférence nous nous réunirons tous à nouveau et nous continuerons à bâtir sur les fondations que nous établissons en ce moment. »

Politique intérieure. — Parmi les décisions se rapportant à la politique intérieure, on peut citer la résolution sur la naturalisation :

La Conférence reconnaît l'opportunité et l'importance d'assurer l'uniformité de politique et d'action dans l'Empire, concernant la naturalisation. Il est entendu que les propositions établies dans le memorandum soumis par le Home Office doivent être recommandées à la considération des gouvernements respectifs convoqués à la Conférence.

Cette résolution envisage surtout la naturalisation des sujets ennemis.

Les lois, en Angleterre aussi bien que dans les Dominions, étaient trop larges, le titre de citoyen trop facile à obtenir. Les Etats de l'Empire doivent être particulièrement défiant pour la naturalisation des sujets ennemis (1).

La période de temps nécessaire doit être augmentée et uniformisée dans tout l'Empire, et la naturalisation accordée dans une partie du Commonwealth doit être opérante pour l'ensemble des pays britanniques (2). Jusqu'à présent la naturalisation acquise dans un Dominion n'avait aucune valeur dans les autres colonies, la naturalisation accordée en Angleterre était inopérante partout ailleurs.

Mais il est impossible à la Conférence d'entrer dans tous

1. M. Massey, p. 64.

2. Sir Ward.

les détails de la législation proposée. Un acte général passé par le Parlement du Royaume-Uni, il y a trois ans, a été adopté (1) au Canada et à Terre-Neuve. L'étude de la question doit être débattue entre le gouvernement du Royaume-Uni et les gouvernements de l'Inde et des Dominions.

Le gouvernement britannique élaborera une législation (2) pour la Grande-Bretagne, préservant l'Etat anglais des efforts des ennemis qui essaieront de s'infiltrer et d'affaiblir les autres nations par l'intrusion de leurs sujets naturalisés. Cette réglementation, applicable également à l'Empire, pourrait être acceptée par les Dominions, simple question d'entente entre les self-governments et le Royaume-Uni ; de cette façon, l'uniformité des lois sur la naturalisation sur toute l'étendue du Commonwealth serait assurée.

La défense. — En ce qui regarde la défense impériale, il faut se contenter des quelques résolutions qui ont été publiées.

La matière était d'ailleurs trop confidentielle. Tout ce qui touche aux opérations de la guerre doit être passé sous silence et les ennemis trop intéressés à connaître les intentions de l'Angleterre pour qu'on ait publié les échanges de vues qui ont précédé la rédaction des vœux qu'on a pu faire connaître sans inconvénient (3).

On doit s'en tenir à la lettre des résolutions. Les Dominions désirent que la sécurité de l'Empire soit assurée, et qu'un plan général de défense navale soit tracé dans ce but ; que la production du matériel de guerre soit développée ; que les armées de l'Empire aient autant que possible une artillerie et des équipements uniformes, et qu'un Comité soit nommé, à l'instigation du Prince de

1. Sir Borden.

2. Sir Ward.

3. Voir *Blue book*, c. d. 8.566.

Galles, qui prenne soin des tombes des soldats tombés au champ d'honneur et ensevelis en terre étrangère.

Politique économique. — A l'égard des questions économiques, commerciales et financières, les décisions de la Conférence de guerre diffèrent totalement des tendances remarquées aux Conférences précédentes.

Le principe de la préférence impériale est accepté :

Le temps est arrivé où tous les encouragements possibles doivent être donnés au développement des ressources impériales, spécialement dans le but de rendre l'Empire indépendant des autres pays à l'égard des approvisionnements en vivres, des matières brutes et des industries essentielles. Ayant cet objet en vue, la Conférence s'exprime en faveur :

1^o *Du principe que chaque partie de l'Empire — en ayant juste égard aux intérêts de nos alliés — puisse accorder un traitement favorable et des facilités aux produits des manufactures des autres pays de l'Empire ;*

2^o *Des arrangements par lesquels les émigrants du Royaume-Uni puissent être engagés à coloniser dans les pays sous le drapeau britannique.*

Le sujet avait été discuté au Cabinet impérial de guerre et le principe de préférence accepté.

Les Dominions établissent leurs prétentions à une coopération réelle. Cette association offre deux aspects. Au point de vue politique, elle nécessite des développements constitutionnels qui leur réservent un droit dans les questions de politique impériale. Économiquement, ils désirent être traités comme les membres d'une unité en matière de production, d'industrie ou de commerce. Les projets constitutionnels peuvent attendre sans inconvénient jusqu'à la fin de la guerre. Le Conseil impérial assure actuellement la bonne administration des affaires de l'Empire.

Mais les arrangements économiques doivent être décidés dès maintenant, en vue de protéger le commerce et l'in-

dustrie de l'Empire. Ils ne peuvent être réglés lentement « de précédent en précédent ». Il importait que les Dominions et le Royaume-Uni les prissent dans une Conférence.

M. Lloyd George, dans son discours sur la situation économique au Guildhall (mai 1917), a indiqué les grandes lignes de la nouvelle politique impériale.

« Si nous avions, a-t-il dit, durant les cinquante dernières années, pointé notre esprit vers le développement des ressources de l'Empire, notre population, dirigée vers les Dominions, serait doublée au lieu de s'être dispersée dans les pays étrangers. A l'avenir, nous avons décidé que l'œuvre des hommes d'Etat de l'Angleterre aussi bien que des Dominions serait de tenir l'Empire dans des liens étroits d'intérêt, de commerce, et d'échange général des affaires.

Nous avons considéré sérieusement ce problème et nous avons décidé que, afin de développer ces énormes territoires, il est nécessaire de donner un encouragement exceptionnel aux produits de chaque partie de l'Empire. Nous croyons qu'un système de préférence peut être établi, qui n'entraîne pas l'imposition de fardeaux sur la nourriture. Nous prendrons les mesures que d'autres pays ont prises pour faciliter les communications entre une partie de leurs colonies et les autres régions de leurs possessions. Par ce moyen, les produits d'une nation à l'intérieur du Commonwealth impérial pourraient être apportés plus librement, plus rapidement et plus économiquement d'un marché à l'autre. »

Toutes les ressources doivent être connues, employées, et l'Empire organisé économiquement afin d'en tirer profit. En vue de favoriser le commerce inter-impérial, la Conférence recommande d'augmenter le nombre des Commissaires de commerce.

La Conférence impériale accueille volontiers l'augmen-

tation, proposée par la Chambre de commerce, du nombre des Commissaires commerciaux et leur propagande à travers l'Empire britannique d'accord avec les recommandations de la Commission royale des Dominions, et recommande aux gouvernements de coopérer à rendre ce service aussi utile que possible à l'Empire tout entier, spécialement pour la protection du commerce inter-impérial.

Le « Trade Commissionner service » avait été institué au lendemain de la Conférence de 1907. Des Commissaires avaient été nommés en Angleterre et les Dominions; ils avaient pour mission de transmettre des informations se rapportant au commerce des Dominions. Les excellents résultats de cette institution ont fait désirer son extension (1).

Les Dominions possèdent déjà des représentants commerciaux mais des Commissaires impériaux n'entreraient pas en conflit avec les représentants locaux; leur tâche serait différente. Les uns s'occuperaient des affaires locales, les autres du commerce général de l'Empire (2).

Les instructions aux Commissaires, d'après la proposition de sir Albert Stanley, seraient :

1° De répondre aux enquêtes commerciales que les commerçants ou les départements gouvernementaux leur confieraient, et de rechercher des agents locaux pour les manufacturiers et producteurs des Dominions qu'ils représentent;

2° D'informer le gouvernement des Dominions des changements des tarifs des douanes ou d'autres règlements affectant le commerce;

3° De rapporter toute offre de commerce qui pourrait

1. Sir Albert Stanley, p. 17.

2. Sir Ward, p. 18.

intéresser les producteurs et manufacturiers des Dominions représentés ;

4° De provoquer des expositions des produits et manufactures du pays ;

5° De distribuer des brochures officielles exposant les ressources des Dominions pour le commerce, l'agriculture, l'industrie, et, en général, de défendre les intérêts des Dominions dans les pays où ils se trouvent.

Favoriser les relations commerciales entre les Etats de l'Empire serait insuffisant si les ressources naturelles n'étaient pas mieux connues et mieux exploitées. *Il est désirable d'établir à Londres un bureau impérial des ressources minérales de l'Empire, où seraient représentés la Grande-Bretagne, les Dominions, l'Inde, et les autres parties de l'Empire.*

Ce bureau serait chargé de recueillir les informations des départements appropriés des gouvernements et des autres services concernant les ressources minérales et les exigences en métal de l'Empire. En recherchant quelle action peut paraître opportune pour permettre à ces ressources d'être développées, on les rendrait plus aptes à satisfaire aux demandes de métaux de l'Empire. La Conférence demande au gouvernement de Sa Majesté de prendre, tout en ayant égard aux institutions existantes, une action immédiate, dans le but d'établir ce bureau et soumettre aussitôt que possible un plan à l'étude des autres gouvernements convoqués à la Conférence.

Les péripéties de la guerre sous-marine ont prouvé qu'il était utile que le Royaume-Uni ait en sa possession un plus ample approvisionnement de vivres et de matières brutes. D'un autre côté, la guerre a montré que certaines ressources naturelles indispensables pour des besoins nationaux, particulièrement pour la défense, se trouvaient plus ou moins sous le contrôle des nations ennemies. Enfin, l'expérience a indiqué que certains produits natu-

rels britanniques étaient utilisés dans les industries des nations ennemies, au désavantage des intérêts de la Grande-Bretagne.

L'Empire approvisionnait les industries ennemies en matières premières, utiles, non seulement dans la paix, mais indispensables dans la guerre, si bien que, au début des hostilités (1), les réserves se sont trouvées insuffisantes.

En outre de l'accroissement des ressources minérales, la Conférence recommande le développement du contrôle des ressources naturelles par la résolution suivante :

Ayant en vue l'expérience obtenue pendant la présente guerre, la Conférence estime que la sûreté de l'Empire et le développement nécessaire des parties qui le composent demandent une étude prompte et attentive, aussi bien qu'une action concertée se rapportant aux matières suivantes :

1° *La formation d'approvisionnements en nourriture, et les arrangements pour leur transport ;*

2° *Le contrôle des ressources naturelles profitables à l'Empire, spécialement de celles qui ont un caractère essentiel pour des buts nationaux, aussi bien en temps de paix que durant la guerre ;*

3° *L'utilisation économique de ces ressources naturelles et les progrès des manufactures poursuivis dans l'Empire.*

La Conférence recommande aux gouvernements d'arrêter telle législation qui favoriserait ces vues.

Contrôler les exportations des produits britanniques et favoriser l'accroissement des ressources naturelles par tous les moyens possibles pour développer le commerce et l'industrie à l'intérieur de l'Empire constituent les premiers pas d'une politique impériale prévoyante.

Mais il faut se défendre contre l'invasion pacifique, non seulement des produits, mais des commerçants allemands,

« La Conférence impériale de guerre considère qu'il est

1. Sir B. Borden, p. 110.

désirable, qu'en vue de prévenir le dumping ou tout autre mode de concurrence déloyale venant des contrées ennemies, pendant la période de transition après la guerre, les divers gouvernements de l'Empire, tout en réservant leur liberté d'action, aient le pouvoir de contrôler les importations des marchandises originaires de ces pays dans l'Empire pour une période de douze mois après la guerre.

Concurremment, et pour qu'il ne puisse pas exister de fraudes sur les marchandises, la Conférence recommande à l'attention des gouvernements de l'Empire les propositions de la Chambre de commerce incluses dans le memorandum, sur les brevets et les marques de fabrique.

Les précautions sont prises et bien prises pour empêcher un nouvel encombrement des produits allemands. Pour éviter l'émigration des capitaux britanniques vers les pays étrangers, la Conférence a émis une résolution se rapportant au système d'impôts.

De nombreuses firmes britanniques commercent avec les Dominions. Elles acquittent l'impôt sur le revenu dans leurs pays et versent une nouvelle taxe sur les profits dans le Dominion où elles exercent. Cette pratique a d'énormes inconvénients. Les Dominions, traversant encore une période de développement, ont à supporter de lourdes charges : ils doivent faire appel aux capitaux. Mais lorsque les capitalistes apprennent qu'ils seront taxés deux fois, ils préfèrent envoyer leurs disponibilités dans les pays étrangers, au détriment de l'Empire. La Nouvelle-Zélande a réagi contre cette exagération, dans la mesure du possible : lorsqu'un citoyen britannique débarque de quelque partie de l'Empire, et qu'il est taxé dans son pays, une diminution lui est accordée sur l'impôt qu'il doit acquitter en Nouvelle-Zélande.

Cet arrangement n'est pas entièrement satisfaisant. Il enlève à l'Etat une partie assez importante des revenus nécessaires aux dépenses qu'il doit supporter.

Le double impôt sur le revenu est un sujet important pour les peuples des Dominions. « Les personnes qui sont maltraitées par le double income tax s'en évaderont.

C'est une question vitale pour les hommes d'affaires et aussi pour ceux qui exercent d'autres professions, qui sont appelés à venir de temps en temps séjourner dans la métropole pour une période qui les entraîne à payer le double impôt et certainement ils éviteront autant que possible d'y rester. D'un autre côté, à la fin de la guerre, il y aura une concurrence active pour l'expansion du commerce mondial entre toute les nations du globe dans l'Empire ; et dans ce cas, les firmes étrangères qui s'établiraient dans l'Empire seraient favorisées puisqu'elles n'auraient pas à payer un double impôt (1). »

La double taxe est préjudiciable à chaque Dominion aussi bien qu'à la métropole ; elle empêche les libres relations commerciales, et constitue une lourde charge pour les citoyens des Dominions qui résident en Angleterre et pour les compagnies d'outre-mer qui ont leurs succursales dans la métropole.

Il serait nécessaire de réunir une Conférence des représentants des départements des Finances des Dominions, avec le chancelier de l'échiquier, afin de trouver quelque arrangement qui puisse satisfaire aux intérêts de l'Empire (2).

L'impôt sur le revenu est la base du système actuel. Tant que la guerre durera, il ne sera pas possible de changer ce mode d'imposition (3).

La Conférence impériale a émis la résolution suivante à propos du double impôt sur le revenu :

Le présent système du double impôt sur le revenu, dans l'Empire, demande à être révisé à l'égard :

1. Sir Ward, p. 100.

2. Sir George Perley, p. 103.

3. Général Smuts.

I. — *Des firmes du Royaume-Uni faisant des affaires avec les Dominions, l'Inde et les colonies.*

II. — *Des particuliers résidant dans le Royaume-Uni qui ont un capital investi dans une autre partie de l'empire.*

III. — *On devra également envisager le retentissement que les modifications apportées au système du double income taxé aurait sur la position des capitaux britanniques investis à l'étranger.*

La Conférence insiste afin que des mesures soient prises immédiatement après la conclusion de la paix. Elle espère que la loi sera modifiée pour remédier à la situation défectueuse actuelle.

Les progrès réalisés par la Conférence impériale de guerre dans la voie de l'organisation de l'Empire ont été très grands (1). Des décisions sur toutes les questions principales n'ont pas été prises en réalité : elles ne pouvaient l'être actuellement, mais par les vœux et les résolutions, elle prépare le travail de réorganisation d'après-guerre, et donne des indications précises sur la politique impériale qui sera suivie par l'Angleterre d'accord avec les nations unies.

Le principe d'égalité est dorénavant établi ; la théorie de la tutelle de l'Angleterre disparaît, la métropole et les Dominions seront désormais des nations sœurs, ayant les mêmes droits et les mêmes privilèges ; l'Empire britannique s'établira sur ces nouveaux principes, ou il se dissoudra.

Mais le fait le plus significatif de la Conférence est peut-être l'accession de l'Inde aux Conseils impériaux et l'accueil

1. We have further in our Imperial war conference considered the steps that may be required to ensure that fruits of victory may not be lost by unpreparedness in times of peace and to develop the resources of the empire that it may not be possible hereafter for unscrupulous enemy to repeat his outrages upon liberty and civilisation (Sir Robert Borden).

fait par les membres des Dominions aux délégués de l'Empire indien, l'acceptation du principe de réciprocité entre les sujets hindous et ceux des Dominions. Un des nuages qui obscurcissait le ciel de l'Empire se dissipe (1).

La Conférence a remis sagement l'ébauche du plan de la constitution de l'Empire à des temps plus pacifiques. Elle a réglé des matières de la plus haute importance pour la politique économique. Le commerce, l'industrie et le travail sont les assises de la future grandeur de l'Empire (2).

L'alliance économique étroite du Commonwealth par un système préférentiel est conclue.

En même temps, on a traité d'autres questions, qui, bien que n'ayant pas la même gravité, intéressent vivement le gouvernement britannique et les Dominions.

La Conférence a montré une fois de plus son utilité comme organe impérial. Elle a préparé les voies à une réunion d'après-guerre, qui, cette fois, trouvera la formule de la constitution de l'Empire. Dans les discussions « round the table », les divergences d'opinions ont disparu, les difficultés se sont aplanies, tous ont fait preuve de bonne volonté et d'un même idéal patriotique.

« Nous avons beaucoup appris les uns les autres, nous nous aidons les uns les autres, conclut M. Long dans son discours de clôture, et je ne puis m'empêcher de penser que nos réunions du Cabinet impérial et de la Conférence de guerre amèneront une conclusion plus rapide des hostilités.

Nous contribuerons à l'un des résultats qui doivent suivre la guerre, en dehors de tous les sacrifices et de toutes les souffrances. De plus grands sacrifices et de plus grandes souffrances n'ont jamais été demandés dans toute l'histoire du monde ; chaque jour enregistre de nouveaux faits d'hé-

1. Trop peu de temps nous sépare de la clôture de la Conférence pour que nous puissions juger, avec le recul nécessaire, les résultats qui en découleront.

2. M. Long.

roïsme, et de nouvelles tristesses s'abattent chaque jour sur d'autres toits. Ce résultat doit apporter à l'Empire un avenir meilleur. L'Empire sortira purifié de toutes les souffrances, devenu plus fort par l'union des peuples de ses différentes parties, consolidé par les efforts que nous avons faits et le travail que nous avons fourni dans cette réunion. Nous pouvons prévoir le temps où l'Empire se dressera dans le monde comme l'ami déterminé de la paix et du progrès, et l'ennemi mortel de la tyrannie et de la convoitise ».

Il ne faut pas se méprendre sur la portée des derniers actes de la politique impériale anglaise : de la réunion du Cabinet de guerre et de la Conférence de 1917, une ère nouvelle peut s'ouvrir devant les destinées de l'Empire britannique. « Vous vous êtes réunis à un moment historique des annales de notre Empire, a dit le roi en réponse à l'adresse des délégués des Dominions. Je suis assuré que vos délibérations nous auront apporté des avantages réels et durables, non seulement en amenant la guerre à une conclusion victorieuse, mais en affirmant que, la paix venue, nous serons préparés au devoir qui nous attend d'organiser les ressources de l'Empire en vue de développer ses richesses et de fortifier les liens qui unissent toutes les parties de mes Dominions. »

Cette réunion est un pas de géant dans la voie du progrès et du développement impérial (1). »

1. « You have met at an historic moment in our empire's story. I am confident that the result of your deliberations will be of great and lasting advantage, not only in helping to bring the present war to a victorious conclusion, but to ensure that when peace is restored we may be found prepared for the tasks which then await us in the organization of the resources of the empire with a view of rendering it more self-sustaining and in strengthening the ties that knit together all parts of my Dominions...

Your present gathering is a giant stride on the road of progress and Imperial development and I feel sure that this advance will be steadily continued ».

(King George V).

Réponse du roi à l'adresse des membres de la Conférence impériale, 3 mai 1917.

CONCLUSION

« People talk about a league of nations and International government, but the only successful experiment in international government that has ever been made is the British Empire, founded on principles which appeal to the highest political ideal of mankind ».

(Général Smuts).

Des parties les plus lointaines du Commonwealth, les soldats des Dominions ont tenu à honneur de venir librement partager la fortune de la mère-patrie. Aucun calcul ne les poussait. Ils ont affirmé leur fidélité à l'Empire pour procurer au monde une paix si profonde qu'elle ne sera plus jamais troublée. Ils se sont liés, par une camaraderie trop étroite, avec leurs frères d'armes, pour que les Dominions puissent maintenant séparer leurs destinées de celles de l'Angleterre. Ils ont traversé ensemble de sombres moments et de multiples dangers. De cette communion à un même idéal sortira, un nouvel Empire, un nouvel essor de liberté et de bien-être pour les peuples... Le bonheur futur des nations sera largement payé par le sang et les larmes qui ont été et qui seront encore répandus.

Déjà on aperçoit les prodromes de l'organisation de l'Empire britannique basé sur l'égalité et l'autonomie des Etats qui le composent et la transformation des principes économiques qui ont guidé jusqu'à présent la politique anglaise.

Nous ne pouvons demeurer indifférents devant les changements qui vont survenir dans l'Empire à la fin des hostilités. Nous sommes voisins par nos colonies des possessions britanniques, nous avons trop d'intérêts dans le monde et nous en aurons trop lorsqu'il s'agira de relever notre édifice commercial, pour rester à notre tour dans un « isolement splendide », sans nous soucier des actes des autres peuples. L'union économique du Royaume-Uni et des Dominions ne va-t-elle pas dresser sur notre route un concurrent formidable, possédant une grande partie de la terre, nous éliminant des marchés mondiaux par les facilités que l'association apporte aux participants et nous réduisant peu à peu au rang d'une puissance commerciale de second ordre ?

Ces dispositions, il y a quelques années, nous auraient inquiétées. Demain, si nous savons le vouloir, le danger peut être écarté.

Les résolutions de la Conférence, se rapportant aux projets économiques portent ces mots : « tout en ayant un juste égard aux intérêts des alliés ».

Les représentants des Dominions ont ainsi affirmé leur volonté de ne pas causer de préjudice à notre commerce, à notre industrie, et de ne pas tourner contre nous, même involontairement, les mesures qu'ils prennent pour éloigner des marchés impériaux les concurrents d'avant-guerre.

Notre intérêt le plus pressant, aussi bien que le leur, est de nous unir afin de prévenir le dumping et les autres procédés allemands, de reconquérir les marchés d'où nous avons été chassés par les compétiteurs des Empires centraux.

Qu'importe une concurrence loyale, le fair-play, si elle doit susciter des initiatives, un renouveau dans l'industrie nationale et l'application de principes commerciaux plus modernes ?

Les Anglais, d'ailleurs, doivent comprendre que nous avons été les premiers à soutenir le choc de l'ennemi, pendant de longs mois, nous avons tenu par nos seules ressources. Nous supportons un poids énorme ; nous avons contribué, plus qu'aucun peuple, à la défense de l'humanité. Nos départements du Nord et de l'Est sont détruits, ravagés, les Allemands n'y laissent que ruines et misères. Serait-il juste qu'après tant de souffrances matérielles — en passant les autres sous silence — nous soyons obligés de lutter sur le terrain économique avec ceux qui sont nos alliés pour pouvoir nous relever de nos désastres ?

Cela n'est pas possible. Cela ne sera pas.

L'Empire, par la voix des délégués des nations libres qui le composent, a déclaré que les intérêts des alliés seraient pris en considération et parmi ces alliés on compte la Serbie, la Belgique, auxquelles il ne reste rien — sauf l'honneur — et nous, qui avons tant donné.

Avant la guerre, les économistes et les hommes d'Etat s'étaient appliqués à faire de l'Empire une réalité vivante. Ils échouèrent. Ce qu'ils n'ont pas constitué en de longues années, en quelques mois ils sont parvenus à l'édifier.

« C'est aux Dardanelles, dans les Flandres, partout où le sang canadien, le sang australien, le sang anglais ont rougi la même terre, que le pacte entrevu a été définitivement scellé. Tous les plans fédératifs, tous les projets de réformes fiscales conçus depuis un quart de siècle, ne pouvaient amener les communautés anglo-saxonnes qui peuplent les deux hémisphères à sentir qu'un même souffle, un même idéal étaient en elles. Ce résultat, le torpillage du *Lusitania*, les raids de zeppelins sur les villes ouvertes, le meurtre de Miss Cavell et du capitaine Fryatt l'ont obtenu. L'Empire est fait ; il doit le jour au combat mené en commun pour la liberté des peuples, pour une civilisation plus douce et plus humaine. »

L'impérialisme britannique était naguère un sujet de

crainte : union économique, il signifiait la mainmise sur les marchés du monde, à l'exclusion des autres nations ; alliance politique, il représentait une force dangereuse, désirant subjuguier l'univers, prête à s'étendre au détriment de ses voisins. Désormais, tel qu'il s'établit, il est une garantie de paix et de liberté dans le monde.

« Son origine dit assez quels devront être ses buts et ses devoirs, avec quel soin il se gardera de toute tendance brutale et agressive, quel abîme séparera les impérialistes de l'avenir de ceux de 1885-1905. L'Empire est fait : tout ce qui va suivre n'est plus que mise au point, détails pratiques d'application ; mais l'Empire britannique ne constituera pas ce monde fermé, toujours sur le qui-vive, toujours sur la défensive qu'avaient conçu Disraeli et Chamberlain (1). »

Pourquoi ne servirait-il pas d'exemple, lui, si vaste, si varié, composé d'Etats si différents les uns des autres mais tous également libres et fondés sur des institutions démocratiques, à la future société des nations dans le monde pacifié ?

1. E. Guyot. *l'Angleterre*, p. 253.

Vu : le Président de la thèse,

PAUL LESEUR

Vu : le Doyen

F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

POINCARÉ

APPENDICE I

POPULATION DE L'EMPIRE BRITANNIQUE

ROYAUME-UNI

(45.365.599 h.)

DOMINIONS

Canada	1.204.838	habitants
Australie.	4.775.614	—
Nouvelle-Zélande	1.070.652	—
Union Sud-Africaine.	5.958.499	—

COLONIES ET PROTECTORATS

Asie.	8.218.160	habitants
Afrique	31.306.881	—
West Indies	1.679.388	—
Amérique	358.768	—
Europe.	527.010	—
Australasie.	347.089	—

EGYPTE

(11.287.359)

EMPIRE INDIEN

(312.623.527 habitants)

Population totale. 433.574.001

(En 1913)

APPENDICE II

SUPERFICIE DE L'INDE

EMPIRE INDIEN

(1.802 657 miles (1).

Provinces sous l'administration britannique (2)	1.092.074 miles (2)
Etats	709.583 —

POPULATION

(315.156.396 habitants).

Provinces	244.267.542
Etats feudataires	70.888.854
Etats feudataires et Afghanistan, Mepal et Rhutale	81.477.946

APPENDICE III

SOMMES AFFECTÉES A LA DÉFENSE DE L'EMPIRE pendant les années 1913-1914

	Frais pour la défense	Population
CanadaL.	2.703.603	7.300.000
Australie	4.081.589	4.500.000
Nouvelle-Zélande	765.324	1.100.000
Sud Afrique	1.345.031	6.000.000
Royaume-Uni	72.346.277	45.500.000
Totaux . . .L.	81.241.824	64.400.000 habit.

(En livres)

(Curtis, p. 67.)

1. India list.

2. Statistiques de 1913.

APPENDICE IV

COMMERCE INTER-IMPÉRIAL EN 1913

(Millions de livres)

Entre le Royaume-Uni et le reste de l'Empire		Entre les autres parties de l'Empire
Self governments.	245.7 approx.	35.0
Canada	60.3	
Australie	76.7	
Sud Afrique.	74.0	
Nouvelle-Zélande.	32.5	
Terre-Neuve.	1.9	
Inde	143.0	10.0
Crown colonies et protecto- rats.	83.6	34
	L. 472.300.000	L. 79.000.000

Total : . . L. 551.300.000

(Blue book, cd. 7173.)

APPENDICE V

IMPORTATIONS

Années	Pays	Total des importations (en livres)	Importations d'origine impériale (en livres)	Pourcentage des importat. impériales par rapport au total des importations
1912	Commonwealth of Australie.	78.158.600	47.777.603	61.1
1912	New Zealand...	20.976.574	16.997.188	81
1913	Canada	138.838.012	33.391.791	24
1913	Newfoundland.	3.028.551	1.889.141	62.3
1913	British India...	152.292.070	109.553.680	71.9

Nineteenth Century, March 1917, p. 523.

APPENDICE VI

Importations du Royaume-
Uni par tête d'habitants

Exportation à des-
tination du Royaume-
Uni par tête d'habitants

AUSTRALASIA

1891.....	L. 6.46	L. 7.92
1901.....	5.78	7.47
1911.....	7.45	10.42

BRITISH NORTH AMERICA

1891.....	L. 1.44	L. 2.51
1901.....	1.46	3.65
1911.....	2.73	3.51

Blue book, Cd. 7173.

APPENDICE VII

COMMERCE DE L'EMPIRE EN 1913 avec l'étranger

Royaume-Uni.	L.	1.067.2
Self-governing colonies.	L.	238.9
Canada.	L. 148.5	
Australie.	64.0	
Sud Africain.	18.0	
Nouvelle-Zélande.	5.5	
Terre-Neuve.	2.9	
Inde.	L.	159.5
Colonies de la Couronne et protectorats.		91.4
	L.	<u>1.557.159.000</u>
Commerce inter-impérial des Dominions et des colonies.		551.527.000
Total.....	L.	<u>2.108.686.000</u>

(*Nineteenth Cent*, march 1917)

APPENDICE VIII

COMMERCE

	Milliards de francs
Empire Britannique.	57
— Russe.	7.7
France et colonies.	18.5
Belgique et Congo.	9
Italie.	6.2
Portugal.	0.8
Japon.	3.4
Roumanie.	1.3
Serbie, Monténégro.	0.3
	<u>104.2</u>
Empire allemand.	26.7
Autriche-Hongrie.	6.8
Bulgarie.	0.3
Turquie.	1.5
	<u>35.3</u>
Terre entière.	207
Proportion pour l'entente.	50 0/0
— — Empires centraux.	17 0/0
	(d'après Gide, <i>loc. cit.</i> , p. 33)

APPENDICE IX

COMMERCE

des

	Milliards
Pays de l'entente { entr'eux.	52
{ avec pays ennemis	17
{ avec les neutres.	35
	<u>104</u>
Empires centraux { entr'eux.	6.3
{ avec l'entente.	14.7
{ avec les neutres.	14
	<u>35</u>
	(d'après Gide, <i>loc. cit.</i> , p. 34)

BIBLIOGRAPHIE

- BASIL WORSFOLD. — The Empire on the anvil, 1916.
- BULTER JOHNSTON. — Imperialism federation and policy.
- CALDECOTT. — English Colonization and Empire.
- CURTIS. — The problem of the Commonwealth, 1917.
- DILKE. — Problems of Greater Britain, 1890.
- DICEY. — Law of the Constitution.
- EGERTON. — The origin and growth of Greater Britain, 1903 (A short history of British Colonial policy, édition 1910).
- HEARNshaw. — King's college lectures on Colonial problems, 1913.
- The Colonies in international law (Rev. Lawrence).
 - Native land and labour in the South seas.
 - Sir Evrard in Thurn.
 - Problems of Australian federation.
 - Sir John Cockburn.
 - The influence of science upon empire.
 - Sir C. P. Lucas.
 - The colonial reformers of the early nineteenth century Egerton.
 - The problem of an imperial executive. Sydney Low.
- HUGHES. — The Day and after, 1916.
- ILBERT. — The government of India.
- JENKINS. — British Rule and jurisdiction beyond the seas, 1902.
- JENKS. — The history of the Australasian colonies.
- King's college lectures : The empire and the future, 1916.
- The Universities and the war. Michael Sadler.
 - Empire and democracy. Ch. Lucas.

- The people and the duties of empire. Smith.
- Imperial administration. Fisher.
- Commonwealth and Empire. Heerr.
- The duty of the empire to the world. Parkin.
- LUCAS (sir Charles). — The British Empire, 1916.
- MILNER (Lord). — The nation and the Empire, 1913.
 - Constructive Imperialism, 1908.
 - Imperial unity, 1907.
- MOORE. — The constitution of the Commonwealth of Australia.
- OXFORD. — Pourquoi l'Angleterre a pris les armes.
- PARKIN. — Imperial federation.
- POLLOCK. — L'Organisation de l'Empire.
- SEELEY. — Expansion of England (traduction de Rambaud).
- SNOW. — The administration of dependencies.
- STRACHEY. — India (3^e édition, 1903).
- TROTTER (William). — The government of Greater Britain, 1907.
- TODD. — Parliamentary government in the British Colonies.
- VINOGRADOFF. — Common sense in law.
- VINCE Mr. Chamberlain, I proposals.
 - Colonial office list.
 - India list,
 - Colonial office rules and regulations.
 - Statesman year book.
- Blue books. — C. d., 8566.
 - C, d., 5091, 7553, 8596, 1299, 3523, 4948, 5745.
- BEYENS (baron). — L'Allemagne avant la guerre.
- BERARD (Victor). — L'Angleterre et l'impérialisme, 1900.
- CRAZANNES. — L'Empire britannique et la guerre européenne, 1916.
- DISLERE. — Traité de législation coloniale.
- GIDE. — La Politique commerciale après la guerre, 1917.
- GUYOT (E.) — L'Angleterre sa politique intérieure.
- LEROY-BEAULIEU. — La Colonisation chez les peuples modernes.
 - Les Nouvelles sociétés anglo-saxonnes, 1897.
- REP (Ch.). — L'Agression allemande.

THÈSES

- HOUDEAU. — L'Union britannique.
PERRAUT. — Etude sur le régime financier des colonies anglaises.
D'ANDRE. — L'Angleterre et ses colonies autonomes.
OUALID. — Le Libéralisme économique en Angleterre.
SICÉ. — Etude sur les colonies de la Couronne britannique.
CROTTI DE CASTIGLIOLE. — Représentants des colonies au Parlement.
GOURNAY. — L'Impérialisme économique et la grande industrie anglaise.
CAHN. — L'Administration centrale des colonies britanniques.
— Régime financier des colonies au Parlement, 1904.
SPEYER. — La Constitution juridique de l'Empire colonial britannique.

REVUES ET PÉRIODIQUES

- National Review.
Fortnightly review.
Political science quarterly.
Nineteenth century.
Economist.
The round table.
Supplément du Times.
Revue des sciences politiques.
L'Economiste français.
Revue politique et parlementaire.
La Quinzaine coloniale.
Bulletin du Comité de l'Afrique française.
Bulletin du Comité de l'Asie française.
Journal des Economistes.
Revue des questions diplomatiques et coloniales.
Revue des Deux mondes.
Times.
Daily Mail.
Daily News.
Le Temps.
Journal des Débats.
Journal de Genève.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	7

GREATER BRITAIN

CHAPITRE PREMIER — <i>Les différentes sortes de colonies et leur administration</i>	23
I. — Ce que signifie Greater Britain. — Les relations constitutionnelles entre le Royaume-Uni et les colonies	23
II. — Les Colonies de la Couronne	35
CHAPITRE II. — <i>Self-governing colonies</i>	39
I. — Dominion du Canada	43
II. — Commonwealth australien	50
III. — Union Sud-Africaine	57
CHAPITRE III. — <i>L'Inde</i>	62

PREMIÈRE PARTIE

LES PROJETS D'ORGANISATION

de l'Empire britannique
jusqu'en 1914

*Les Etapes vers l'autonomie
La Politique coloniale anglaise.*

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les Idées</i>	69
Première section. — Du Pacte colonial à l'Impérialisme.	69
Les Colonies, débouchés pour les produits de la mé-	

tropole, ou déversoir de ses prisons. — Les Brèches au pacte colonial. — Les Réformateurs de 1830 et l'octroi de l'autonomie aux colonies. — L'Ecole de Manchester et le libre-échange. — Le Freetrade et l'abolition des tarifs préférentiels. — Les Tendances séparatistes en 1860. — La Réaction.	
Section II. — Le Développement de l'Impérialisme	81
Le Jingoïsme. — L'Impérialisme rationnel. — Les Causes qui l'amenèrent vers 1875. — La première Conférence coloniale 1887. — L'Impérialisme contemporain.	
Section III. — Les Vœux des impérialistes.	90
Avantages externes et internes de l'Union impériale. — La Défense. — Le Commerce à l'intérieur et le commerce avec l'étranger. — La Réforme fiscale. — Condition de l'union : un organe impérial en dehors des luttes de parti.	
CHAPITRE II. — <i>Closer union.</i> — <i>Les faits.</i>	97
Première section. — L'Imperial federation League et son œuvre.	97
§ 1. — L'Imperial federation league, promotrice des Conférences. — Ses propositions. — Sa dissolution.	97
§ 2. — Le Comité de défense. — Les Institutions impériales à la veille de la guerre.	100
Section II. — Les Conférences coloniales et la Conférence impériale de 1911.	103
Comment les colonies désiraient se rapprocher de la métropole, tout en se réservant sur les questions de défense. — La Métropole, libre-échangiste, et les colonies protectionnistes. — Les Conférences coloniales et la Conférence impériale de 1911.	

DEUXIÈME PARTIE

LES PROJETS D'ORGANISATION DE L'EMPIRE BRITANNIQUE DEPUIS 1914

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les Idées.</i>	129
Première section. — Impossibilité du « statu quo ».	129

Le Problème impérial et la guerre. — Les Dominions dans la politique internationale. — La Neutralité était-elle possible? — Les Traités. — La Constitution. — Le Programme d'une politique impériale. — La Couronne.	
Section II. — Le Problème impérial.	147
§ 1. — Projets qui modifient la constitution actuelle. — La Fédération. — Le Parlement impérial. — Un pouvoir exécutif impérial. — Le Cabinet.	151
§ 2. — Projets qui modifient peu la constitution actuelle. — Les Différentes sortes de half-way organization : a) système intermédiaire entre la représentation au Parlement fédéral ; b) délégations parlementaires des Dominions ; c) conseil des délégués des Dominions ; d) représentation additionnelle à la Conférence et au Comité de défense ; e) convention britannique.	165
§ 3. — Projets qui ne modifient pas la constitution. — Union dans des buts déterminés. — Union économique.	181
Section III. — Les difficultés	186
§ 1. — Difficultés géographiques et ethnographiques. — Les deux Empires. — La question de couleur. — Suspicion de l'Inde envers les Dominions. — L'éloignement et la dispersion de l'Empire britannique	186
§ 2. — Difficultés d'ordre constitutionnel. — Les membres des Dominions au Parlement. — L'esprit de parti. — L'existence d'une autorité impériale préétablie. — Les divergences dans la politique anglaise et celle des Dominions. — Les sacrifices à faire de la part de la Grande-Bretagne et du reste de l'Empire.	190
§ 3. — Le dilemme indien. — La double tâche : l'organisation interne, la participation à l'Empire.	200
Section IV. — La transformation des tendances économiques de l'Empire britannique.	225
L'infiltration du Commerce allemand en Angleterre et	

dans les colonies. — La réaction. — Les propositions en faveur des tarifs préférentiels. — Conséquences en Angleterre de l'apparition du nouveau tarif. — Les objections. — La renaissance de l'agriculture. — Les avantages pour les Dominions. — La préférence et les alliés. — Intérêt des alliés à s'unir. — La conduite à tenir. — Le boycottage. — Les droits prohibitifs. — La Conférence économique de Paris, 1916.	
CHAPITRE II. — <i>Les faits</i> .	232
Première section, — Le Cabinet impérial de guerre et la Conférence impériale	232
Section II. — Les résolutions de la Conférence impériale.	244
§ 1. — La constitution de l'Empire ; a) L'ajournement à une conférence d'après-guerre. L'autonomie et l'égalité des Dominions. Quelques vues des représentants des Dominions ; b) La représentation de l'Inde aux futures conférences et le principe de réciprocité ; c) La politique intérieure. La naturalisation	245
§ 2. — La défense. — Les résolutions.	257
§ 3. — La politique économique ; a) La préférence impériale ; b) Les commissaires de commerce. c) L'établissement d'un bureau pour les ressources minérales ; d) Le développement des ressources naturelles ; e) La double <i>income</i> tax. Le travail de la Conférence.	258
CONCLUSION.	269
Appendice	273

